

議会の監視機能強化の一手法 ——議員選出監査委員の選択制導入を素材に——

山梨学院大学法学部教授

江 藤 俊 昭

目次

はじめに

1. 内部統制型リスクマネジメントの強化の動向
——議員選出監査委員の選択制を中心に——
 2. 監査委員を議会の監視機能のアップに活用する
 3. 議選監査委員をめぐる論点
——議会力アップの視点から——
- むすびにかえて

はじめに：議会による内部統制改革の活用

——議会改革の第2ステージの進展のために——

議会改革は進展している。議会改革の本史に突入しているとともに、その第2ステージに果敢に挑戦する議会も登場している（江藤 2016）。その第2ステージの肝は、議会改革を住民福祉の向上に連動させることであり、その道具は議会からの政策サイクルである。この議会からの政策サイクルの多面性は、日々の実践で徐々に明らかになっている（日本生産性本部 2019）。

住民の意向を踏まえて（議会報告会、住民との意見交換会等）、議会としての提言をまとめることである。住民の意向を踏まえることでその提言

は説得的であるとともに、それには議員間討議を経なければならず、議会の存在意義の1つである「討議」を充実させることになる。いわば、「議会からの政策形成サイクル」である（会津若松市議会編 2009）。

今日、相互に関連する2つの視点を挿入した議会からの政策サイクルが作動するようになっている。1つは、議会による自治体政策の監視（評価）を踏まえた提言を行う政策サイクルである（政策法務・政策財務を含む、江藤 2011a）。もう1つは、地域経営の本丸である財政過程、そしてそれを踏まえた地域経営の要である総合計画に関わる議会からの政策サイクルが作動していることである。両者の視点から、決算審査を踏まえた予算審査が行われるようになっている（江藤 2019、2020）。

議会改革をさらに進めるために、この視点を保持して、それをさらに進めるための道具を開発する必要がある。折しも、これと関連する地方自治法改正が行われた（いわば内部統制を中心とした2017年改正、施行日時は異なる）。これは議会にとって直接的にも間接的にも活用できる。議会からの政策サイクルの進展に活用できると思われる。議会議員選出監査委員（議選、と略記）の選択制の制度化も含まれる。これが議会と直接に関連する改正である。間接的に関連する改正は、執行機関側の改正、いわば内部統制型リスクマネジメントである。その際の「内部」について確認しておく必要がある。とりあえずは、次のように理解してよいであろう。

市区町村の内部統制体制の整備及び運用を考える際には、内部統制における「内部」と「外部」の概念を整理する必要があると考えられる。「内部」とは、市区町村の組織内であり、長を中心として内部統制体制を整備し適切に運用することにより適正な行政運営を担保していくことが求められる。他方、「外部」からの統制の主体としては「住民」がある。住民が市区町村の行政運営を常にチェックしていくことが必要であり、制度としては直接請求や住民監査請求があるが、それ以外にも様々な手法で市区町村の行政運営をモニタリングし、不適正な運営があれば指摘していく役割を担って

いるといえる。また、「外部」の主体としては、「監査委員」や「議会」が考えられる。監査委員が当該市区町村にとって「内部」であるか「外部」であるかについては議論があるところである。市区町村という大きな枠組みからすれば、執行機関の一つである監査委員は内部と位置付けられるが、長からは独立した執行機関であることから、内部統制体制の整備及び運用の責任は長にあると考えれば、内部統制における「内部」とは執行機関である長及びその下部組織であり、監査委員は「外部」と位置付けられると考えられる。「議会」も、議事機関として長をはじめとした執行機関のチェックを、議会審議を通じて外部の立場から行っているものと考えられる。長は内部統制体制の整備及び適切な運用を行い、住民、監査委員、議会が外部からチェックすることにより、内部統制が有効に機能していくこととなると考えられる。

出所：地方自治研究機構（2017：96）

こうした内部と外部を意識して内部統制リスクマネジメントの制度化と実践をする必要がある。住民も含めた四者間関係から内部統制リスクマネジメントの強化である。内部では首長を頂点とした組織の制度化と実践である。その際、担当部署の設置は重要だと思われるが、同時に全職員が日々それを理解し実践することが必要である。また、外部の監査委員体制や議会にも内部統制の視点を活用して制度化し実践することは必要である。

本稿は、内部統制型マネジメントの強化をめぐる自治法改正等（2017年改正）の活用を踏まえつつ、それを議会力アップに連動させる手法を開発する。この改正は、議選の選択制も導入している。議会にとって、したがって住民自治にとって大きな転換といえる。議会力アップには、この議選をどのように考えるかも重要な論点である。結論を先取りすれば、議選は大きな問題をはらんでいた。それにもかかわらず、議会力アップには活用できていると考えている。挑戦もせずに廃止することは問題であるという視点からその活用を模索する。

【参考 地方自治法等の一部改正（総務省資料）】

地方自治法等の一部を改正する法律案の概要

地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、内部統制に関する方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人について、その業務への窓口関連業務等の追加及び適正な業務を確保するための規定の整備を行う等の措置を講ずる。

1. 地方自治法等の一部改正

① 内部統制に関する方針の策定等

- ・ 都道府県知事及び指定都市の市長は、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備（その他の市町村長は努力義務）
- ・ 方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出

② 監査制度の充実強化

- ・ 監査委員が監査等を行うに当たっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表
（監査基準の策定について、国が指針を示し必要な助言を実施）
- ・ そのほか、監査制度について以下の見直しを実施

勧告制度の創設・議選監査委員の選任の義務付けの緩和^(※)・監査専門委員の創設^(※)

条例により包括外部監査を実施する地方公共団体の実施頻度の緩和^(※)等

③ 決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備

- ・ 地方公共団体の長等は、決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告・公表

④ 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

- ・ 条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に
（条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定）
- ・ 議会は、住民監査請求があった後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、監査委員からの意見を聴取

2. 地方独立行政法人法の一部改正

① 地方独立行政法人の業務への窓口関連業務等の追加

- ・ 地方独立行政法人の業務に「申請等関係事務の処理」（転入届、住民票の写しの交付請求の受理等のいわゆる窓口関連業務）を追加

② 地方独立行政法人における適正な業務の確保（国の独立行政法人制度改革（平成26年度）を踏まえた改正）

- ・ 地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項の業務方法書への記載の義務付け等を実施

3. 施行期日

- ・ 1. は平成32年4月1日（②の一部及び③は平成30年4月1日）
〔④は各地方公共団体が定める条例の施行の日以後の長や職員等の行為に基づく損害賠償責任について適用〕
- ・ 2. は平成30年4月1日（②の一部は平成32年4月1日）

本稿では、まず内部統制型リスクマネジメント改革の動向を議員選出監査委員の選択制を中心に確認する。その上で、監査委員を議会の監視機能のアップに活用する視点の提示とヒントとなる実践の紹介を行う。そして、最後に議会力アップの視点から議選をめぐる論点を確認する。そこでは、議員でありながら執行機関に属する変則や議案の提出者にも言及する。

1. 内部統制型リスクマネジメントの強化の動向

(1) 議選監査委員選択制導入を考える

＜大阪府ショック＞

2017年12月、監査制度に関心がある者には衝撃が走った。大阪府で議選監査委員（議員から選出される監査委員）を廃止する条例が制定されたからである。「府議会議員のうちから選出される監査委員は、1人とする。」を「監査委員は、府議会委員のうちから選出ししない。」に改正した（大阪府監査委員条例③、12月20日可決）。監査委員5人のうち1人が議選であったが、それを廃止するというものである。

2017年、地方自治法の一部改正の中に議選の選択制の条文改正があったことから（2017年6月）、それに基づき議論し議選の廃止を決めた。この自治法改正は、多様な改正項目があり、施行日も異なっている。2018年4月施行の1つが、議選の選択制である。この選択制は、条例に基づき議選を廃止することができる構成になっている。議論をせず、条例改正しなければ従来通りである。筆者は、議選を廃止するかどうかはともかく、「評判の悪い議選制度」を再考するよい機会だと考えている。つまり、議会力アップのために監査制度を活用する手法を考えたい。その制度化として、議選の継続か、廃止かを議論してほしい。なにも議論しないことによる議

選存続は議会改革路線とは乖離している。

大阪府の場合、自治法改正を踏まえて議員提案により議会で審議し議選を廃止した。議員提案による条例改正である。提案理由は、次のとおりである。

【議選廃止の条例改正の議員提案理由（大阪府）】

〔一部略〕監査委員と議会のチェック機能における役割分担を純化すべく、議員のうちから監査委員を選任しないこととするものである。すなわち、いわゆる議選監査委員は、府政に精通した選良としての優れた識見で府の監査に一定の役割を果たしているが、監査の独立性を担保するためには、できる限り外部の人材を登用すべきとの観点から、このたびの法改正を機に、議員のうちから監査委員を選任しないこととするものである。

あわせて、その枠を活用し、監査委員のうち少なくとも1人を、広く府民等から公募することにより、選任要件に適した人材を選任することができるものとするものである。

「大阪府ショック」は、議選の廃止にとどまらない。この提案理由の最後の段落にあるように、議選が減った1人分を「公募」とする条例である。その公募のうちから1人を通常の監査委員候補とともに、首長が議会の同意を経て選任することは他の「識見」の場合とかわりはない。

筆者は、この議選廃止の議論することで議会力アップにつながっているが、議選の意味を再確認し、継続させつつ議会力アップにつなげることも考えたい。同時に、避止した場合の議会力アップの手法を検討する。

<「評判の悪い議選」の議論>

今回の議選の選択制については、第31次地方制度調査会答申を踏まえている。独立性・専門性に問題があるがゆえに、議会は監視機能に特化させるという問題意識でその選択制を提案している。そのほか、答申直前まで

議選の廃止を提案することを主に議論していた第29次地制調答申は、短期交代の運営や形式的になりやすいことを問題としている。たとえば、指定都市では、任期1年が過半数となっている（13市、2年は7市）。結局、第29次答申は、議選について両論併記をして（まさに議事録のよう）今後の検討課題としている。地制調における「評判の悪い議選」の論点は次のものである。

〔第31次地方制度調査会答申（問題点を抜粋）〕

監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もあることから、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきである。

〔参考：第29次地方制度調査会答申（問題点を抜粋）〕

議員のうちから選任されるいわゆる議選委員については、短期で交代する例が大きいことや、当該地方公共団体の内部にあるものであり、その監査が形式的になりがちではないかとの指摘がある。

こうした問題点とともに、議選を評価する議論もある。第29次地制調の議論を踏まえて、事例による検証を行った珍しい研究がある。想定されるメリット、およびデメリットの妥当性を探るものである。これは1つの自治体を調査したものではある。したがって、該当しない自治体もあるであろう。議選を考える場合、こうしたメリット・デメリットを比較衡量して結論付ける必要がある。考え方の素材として有用である（表1参照）。

＜議選制度を考える＞

筆者は、制度（理念）と運用を区別して評価する必要があると考えている。制度設計では議員の「政治的感覚」を重視した「用心棒説」が妥当するが、実際の運用にあたっては、それが機能しない。多くの議論（ほぼ批判的）は、この運用次元で行われる。なお、筆者は、用心棒と名づけてい

表1 議選監査委員のメリット・デメリット（刈谷市の場合）

議選監査委員の想定されるメリット	議選監査委員の想定されるデメリット
○監査関連の知識を議会質問に活用 △多くの議員が監査実務に触れる ー実施検査権の行使 ー1/4以上の出資法人等の監査の実施 ー多様な住民意思の反映の工夫 ー異なる会派別の観点からの監査の実施 ×監査事務局職員に中立的な立場をとらせる ×行政監査の実施	ー議会と議選監査委員との連携方法の未確立 ×監査対象となる議会への遠慮 ×首長の選任によって首長への遠慮 ○会計・法律等の知識不足 ○短期交代により落ち着いた監査ができない ×名誉職である

引用者注1：刈谷市監査事務局へのヒヤリング調査（2011年8月）。

引用者注2：○該当、×妥当せず、－未確定、である。

出所：吉本（2013：128（表4：一部修正））

るが¹⁾、単なる「暴力的な活動」（識見監査委員だけでは十分な監査ができない場合、議員という特性を活かして識見監査委員をサポートする）をイメージしているだけではなく、地域経営にとって識見監査委員とは異なる視点からの政策能力の行使を想定している。

説得的な議論を行うためには、議選設計当初の議論を確認しておきたい。議選の設計にあたって政府は次の説明理由を用意していた。「監査事務は、本来は会計や経理方面に関する専門的知識経験によってのみによって行い得るものであるが、監査が多くの場合行政の批判や非違の剔抉^{てっけつ}となるから、議員のように羈束^{きそく}されない独立の地位にある者を同時に伴っていなければ、目的に適合する徹底した監査を行^{おそれ}い得ない虞があるからである。特に都道府県や大都市においては、地方長官部局長等に対する直接的にして具体的な行政の批判をするのであるから、学識経験者ある者の中から監査委員の如く、一般吏員と同様の地位ある者のみの力では、なかなか実績を挙げることができない」（今村・辻山 2004）²⁾。いわば、「用心棒」のような役割が議選監査委員には必要になっている。

議員の身分がありながらも、執行機関となっている議員という変則的な制度の成立は、こうして生まれている。

また、監査委員制度が設置された際、従来あった議会の監査機能、具体的には実地検査権が監査委員に位置づけられたことも確認しておこう。同時に、監査請求制度が議会に制度化されている（ほとんどの議会はこの制度を活用していない）。議選をなくす場合には特に、実地検査権を議会に戻すという結論が導かれることも想定しておこう³⁾。なお、監査委員は、執行機関の多元制から行政委員会・委員に位置づけられる。その際、監査委員以外は合議体の行政委員会であるが、監査委員のみ独任制を採用している。この視点での活動も必要である。

＜議選の選制制を議会力アップの議論に連続させる＞

議選監査委員制度は、すでに指摘した問題があるし、議員の身分を残したまま執行機関の特別職となる変則的な制度である。それにもかかわらず、現行では議選を議会改革に活用できると考えている。そこで、どのように活用できるかをまずもって考えたい。その上で、かりに議選を廃止する場合に、議会の監視機能の充実強化についても考慮したい。どちらにせよ、監査委員制度を考える上で、2つの変化を確認することが前提である。

1つは、議選の選制制だけではなく、監査基準の策定、監査専門委員の設置など監査委員制度を充実させる自治法改正が行われたことである。もう1つは、議会からの政策サイクルの理論化と実践によって、単なる形式的な議会改革だけではなく、住民福祉の向上を目指し実現する議会が広がっていることである。

議会からの政策サイクルを実践している議会が、今回の自治法改正による監査基準の策定、監査専門委員の設置等（そして、義務化されていない自治体でも内部統制の方針を策定することの提案や議会自体に内部統制の

方針を策定することなど)⁴⁾、積極的に活用すべきことは後に検討する。そこで、議会からの政策サイクルを充実・強化させるために議選の活用を考えたい。議選を個人（あるいは会派）としてだけではなく、議会として活用する手法の開発である。

すでに指摘したように、議選には制度（理念）上重要な役割があるにもかかわらず、運用では大きな問題がある。その運用上の問題点が指摘され議選の廃止が提案されている。そこで、まず制度上の役割が果たせるかどうかを検討したい。いわば「用心棒」説の作動の可能性を探ることである。監査委員制度が生まれた際に、その説明では、識見だけではなく、力を持った議選がいるからこそ充実した監査ができる、つまりその必要性がうたわれた。政治的感覚をもって監査にあたることも必要である。実際には、こうした役割を実践している議会は少ないかもしれないが、行っている議会もある。まさに、制度設計の際の目的の実現の可能性を探ることである。

【政治的感覚の要素（行政監査だけではなく財務監査においても）】

- ① 内容にかかわる政治的感覚（監査における議選の役割）
 - ・ 議会で議論している論点を踏まえた監査の視点（機関）
 - ・ 議員として活動した際の疑問からの視点（会派・委員会）
 - ・ 住民からの意見（反対・要望等）を踏まえた視点を踏まえた（会派・議員）
- ② 形式にかかわる政治的感覚（監査事務局やその他の執行機関との関係）
 - ・ 資料提供の不十分性の指摘
 - ・ 監査の結果に関する報告や意見の案（事務局作成）の不十分性への指摘

＜議選と議会との連動＞

① 連動を阻害する要素

「用心棒」として活用するためには、議会自体が強力でなければならないし、議会と議選との連動が不可欠である。この連動はほとんどできていない。連動を阻害する要素を確認しておこう。

- a. 守秘義務の広範囲の適用。連動を実現する上でのネックは、守秘義務である。自治法第198条の3（職務上の義務）から（「監査委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする」（第198条の3②））、議選の監査委員は任命最初から「十分注意してください」という優しい脅しが、監査委員事務局から言及される。このために、その情報は個人のノウハウとして蓄積されるか、よくて会派までである。議会として活用できていない。
- b. 議選の選出過程における議会の分断化。議選は当然であるが、識見委員とともに議選を含めた監査委員候補を首長が議会に提出する。その首長が提案する議選がどのように提出名簿に登録されるかは自治体ごとに異なる。議会がほとんど関与していない驚くべき場合には（最大会派のメンバーにヒヤリングしてもそういうことはあるというが、首長が「有力議員」と相談の上だろう）、議会との連動は難しい。幹事長会議や会派代表者会議において推薦者を決めて首長に提案することは多い。議会運営委員会で推薦者を決める場合もある。
- c. 議選の基準（任務）・任期の未確立。議会から首長に推薦する場合、明確な基準を有している議会は、きわめて少ない。むしろ、立候補制・所信表明がなく議長・副議長を決める議会では、それらの人事との関係から推薦する議選が決められることが多い。期数の多い議員や「上がりのポスト」といわれるのはこの文脈で理解できる。ま

た、自治法上任期は4年であるが、議長・副議長人事との連動によって運用上短期となる傾向がある。したがって、議選の役割は議会として明確ではない。

② 議選と議会との連動策

議選は議員ではあるが、執行機関でもある。議会が議選と密接に連携して、その情報を議会として活用することを考えたい。議選が決算委員会（および予算委員会）で論点を明確にすることは、議論を深めることは有用である。

筆者が、監査制度をめぐる研修を行った議会では、議選現職と議選OBとによって、議会として議員研修を行い、監査委員制度だけではなく、監査、決算の視点を議員と共有することを検討し始めたという。こうした運営から始めてもよい。ちなみに、定数28人中現在の監査委員1人、議選OB4人がいる。この5人が議会と連携すれば大きな力となる。

もちろん、現状では議選と議会とを連動させ、情報を共有することに躊躇する議会もあるだろう。そこで、代表監査委員を、自治法第121条（長及び委員等の出席義務）に基づき委員会等で出席させ、論点を開示させつつ、補足的に議選が論点を明確にすることから出発することが現実的であろう。議選の役割はまさにこうしたことでも発揮される。そのための制度化を考えておこう。

- a. 議選監査委員の選出過程の制度化。首長が議会とは関係なく独自の議員を選任することは問題外であるとしても、議運・全協・幹事長会議（会派代表者会議）における推薦者を決める際には、議長・副議長人事との連動では、議選と議会を連動させることを意識的に行わない限り難しい。そこで、議会では（正確には、議長・副議長選出後の全協等における）選挙を行うことは必要である（千葉県船橋

市、神奈川県寒川町等)。

b. 守秘義務の範囲の限定。すでに指摘したように、議選を含めた監査委員には守秘義務がある。情報公開・透明性重視の観点からすれば、守秘義務の範囲を限定する必要がある。プライバシーにかかわる事項や、当該自治体の争点になっている事項以外、守秘義務の範囲内ではない。もちろん、機関としての活用が前提である。

c. 議選監査委員の基準（任務）・任期の明確化。議会との関係の明確化を含めた議選監査委員の倫理規定、選出基準の明確化等は不可欠である。議選を配置するかしなないかはともかく、監査委員は議会の同意が必要であり、どのような人を配置するか慎重に議論し、同意・非同意を決めることを強調したい。選出基準（任務）・任期を明確にすることである。これらを議会基本条例等に規定することも提案したい。単なる「上がりのポスト」にしないために、議長に次ぐ報酬を減額する提案もあるが、議会からの政策サイクルの中に位置づけるとすれば、しっかりとした仕事に適合する報酬が必要になる。

議選監査委員と議会との連動には、議会からの政策サイクルの作動が前提となる。

（２）内部統制リスクマネジメント強化を議会監視に活用する

＜議選を廃止した場合の連動手法＞

議選の監査委員の活用手法を考えてきた。しかし、議選を廃止する自治体も出てくるであろう。その際、注意していただきたいのは次の点である。まず、議選廃止の条例は議員提案が不可欠である。執行機関ではあっても歴史的な経緯もあるが、議選と議会との連動が不可能になることによる代替措置を講じることを並行して議論しなければならない。その際、重要な情報が切断されることに注意する必要がある。それを防ぐために、自治法

第121条を活用することである。また、すぐ後に指摘するように監査専門委員は執行機関側での採用が想定される。そこで、議会側にも専門委員を配置することも考慮すべきだ（自治法上は専門的知見の活用（100の2））。

＜議選監査委員を考える上での原則と今後の課題＞

議選を廃止したからといって、監査委員の専門性・中立性が確立されるわけではない。議選の選択制を考える上での原則と今後の課題を確認したい。

監査の原則の確認である。監査には、専門性の要素と民主的統制の要素がある。専門性には、財務や法律といった側面だけではなく、政治的な側面（議選の役割）がある。民主的統制には、監査委員の議会による同意権、監査請求権、および議選（そして住民監査請求・事務監査請求）がある。議選を廃止する場合は、専門性における政治的側面、民主的統制における議選の要素が欠如する。これを埋めることを意識的に考えることが必要である。

そこで課題を考えたい。1つは、監査委員の担い手、監査委員事務局の充実の課題である。その「事務局長、書記その他の職員は、代表監査委員はこれを任免する」（自治法200⑤）といっても、結局出向となる。首長等への厳しい監査の支援を行えるかという構造的問題もある。また、監査制度の充実といっても、大規模自治体ならともかく小規模自治体では、そもそも監査委員事務局が設置されていない（未設置市9、町村578、共同設置2（2016年4月現在）、事務局職員定数1～2名が多数ある）、設置されていても総務課や議会事務局と併任の問題（併任の場合、議会事務局がベター）、識見を担う人を探し出すことが困難という問題もある。規制の緩和・廃止の時代だが、せめて市町村でも議会事務局とともに、監査委員事務局の設置が必要である。また、小規模自治体では議選だけではなく職員

OB、議員 OB の活用方法を考えることも必要である。後述するように、監査委員事務局の共同設置が行われた（2016年4月1日、瀬戸内市と備前市）。議会事務局の共同設置とは異なり、有用だと思われる。その検証が待たれる。

また、今後の制度改革の検討課題もある。自律性がありながらも監査委員は執行機関である。議員が執行機関と兼職するというのは極めて異質なものである。歴史上の妥協であり、議選は次善の策だった。とはいえ、今後はそれらの整合性が期待される。その意味で、議選の選択制も次善の策だといえよう。また、議選を廃止する場合、監査委員を議会が選出する（選挙）、実地検査権を議会に戻す、あるいは議会にも付与することについては今後議論すべき論点である。

<内部統制強化を議会力アップに>

自治法等の一部改正を機に監査委員制度、議選の意味とともに、議会の監視機能の強化を確認してほしい。さらに一步進めて、歴史的な産物である議選制度は重要であるとしても（「用心棒」説）、議員の身分を残したまま、行政委員であれ執行機関に属する意味もそろそろ考えたい。

それ以外の自治法等の改正項目も議会力アップにとって活用できるし、活用すべきだ。要点のみの確認となるが、ぜひ改正本文にあたっていただきたい。

- ① 内部統制に関する方針の策定等（自治体の財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針の長による策定等）。議会は、内部統制に関する方針・評価報告書を監視に活用できる。都道府県と指定都市のみが義務づけられたが、その他の市町村でも策定するように議会は提案する。また、議会は議会に関して（議会事務局を含む）内部統制の方針を策定し毎年報告書を作成することも考

えてよい（議会版リスクマネジメント）。

- ② 監査制度の充実強化（監査委員による監査基準の設定、勧告制度の創設、議選の義務付けの緩和、監査専門委員の創設、条例により包括外部監査を実施する自治体の実施頻度の緩和）。議会として、議選の位置づけを明確にするとともに、議会と監査委員（議選を含む）との連携を模索する。議選を廃止する場合、議会として監査、監視の強化を同時に制度化する。新たに制度化された勧告制度、監査基準を議会の監視に活用する。
- ③ 決算不認定の場合における自治体の長から議会への報告規定の整備。決算認定を踏まえて、予算要望につなげ予算審議の充実につなげる。
- ④ 長等の損害賠償責任の見直し等（条例に基づき損害賠償責任を限定、権利の放棄に関する議決をするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴く）。議会は、条例制定の際に十分に審議する。放棄する場合の説明責任をはたす。なお、監査委員に問題があるから住民訴訟になっている事柄について、監査委員に聞いても同じではないかという問題もある。しかし、条例によって賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責できる。そうだとすれば、それ以上の免責・放棄の根拠が問われる。また従来、議会が放棄する金額は、減額することではなく全額免除としていた。軽過失の場合、条例で減額していることで、それ以上の金額を放棄するのであれば、相当の理由付けが必要になる。議会にも、監査委員にも説明責任が今以上に求められる。
- ⑤ 地方独立行政法人の業務への市町村の申請等関係事務の処理業務の追加。この制度ができたからといって、活用しなくともよい。議会は、そもそも窓口業務の委託、指定管理等の妥当性を含めて、アウトソーシングについて十分議論する。

自治法等改正は議会力アップに活用できる。ぜひ議選の選択制だけでは

なく、地域経営の視点から検討し活用してほしい。そこで、自治法等の改正による議会力アップの4つのリストを提示したい。

【議会力アップのチェックリスト】

〔チェック1：議会の監視力アップ〕内部統制方針策定の内容は妥当か、議会は方針・監査基準・監査委員による勧告を参考に監視を行ったか。決算不認定の場合の首長から議会への報告を予算審議に活用したか。その他、市町村でも内部統制方針の策定を提案したか、議会でも内部統制の方針を策定したか。監査基準の策定にあたって国の「関与」は妥当か、問題があれば国に意見書を提出したか。

〔チェック2：監査委員と連動による監視力アップ〕議選制度の継続の場合、監査委員制度、議選の役割等を明確にし、議選およびその他の監査委員との連携を検討したか。議選制度廃止の場合、議会としての監査機能を充実させる制度化を行ったか、監査委員との連携を模索したか。

〔チェック3：住民福祉への連動を意識する〕地方独立法人の業務への窓口関連業務等の追加を活用することを検討する場合、アウトリーチ（窓口業務が地域の課題を発見する）機能の弱体化を招かないか（委託も含めて）、雇用者の「安上り」の給与により地方創生に逆行しないか。

〔チェック4：住民への説明責任〕賠償責任額を限定する条例についての住民に対する説明責任、損害賠償請求等の放棄の議決の際には、住民に対する説明責任（賠償責任額の限定以上に放棄する根拠）をはたしたか。

議会力アップは、このチェック項目だけではない。とはいえ、今回の自治法等改正だけでも活用できる項目は多い。これを出発点として、ガバナンスにかかわる議会力アップを総合的根本的に考える機会としたい。

2. 監査委員を議会の監視機能のアップに活用する

（1）議会による監査委員制度の活用

自治法改正（2017年改正）を活用した議会力アップを模索してきた。議

選の選択制を住民自治の推進に活用するだけでなく、内部統制の強化等のそれ以外の法改正も議会力アップを活用できることを強調した。監査委員を議会の監視機能のアップに活用する手法を開発したい。

＜制度（理念）と運用で揺れる議選制度＞

本稿では、議選の「政治的感覚」を重視して当初想定されていた議選の役割を発揮しながら、議会力をアップさせることにつなげることを強調してきた。同時に、実際には（運用では）、そのように機能できないという流布している議論も紹介してきた。今後も、運用上の問題点を強調することで、議選を廃止する議会が出てくるであろう。

制度（理念）が想定している通りには作動せず、運用上の「たらい回し」、つまり議長・副議長、委員会委員長等と連動して議選委員が決まることを根拠にして議選が批判される。この「連動」は当然であるが、監査の役割を省みずに選出されることが問題である。つまり、どのような「連動」かが問われる。このことは、議選だけではなく、議長等の役職を決める際にも同様である。今日、先駆議会は議会を機関として作動させるために、議長等のリーダーシップが不可欠であり、その選挙・選出にあたって立候補・所信表明・質疑といった一連の過程を制度化している。これらと同様に、議会から議選を推薦する際に、同様の過程を挿入することは可能であるし、そのことによって議会と議選の連動をはかり、議会と監査委員の両者の機能・役割アップを目指すことはできる。そのために、議選の選出基準（任務）、任期等を議会基本条例等で規定することを提案している。

運用だけを見て、即座に議選の廃止を探ることは早計である。もちろん、廃止により議会力アップが可能となる道があればその選択が肯定される。議選を廃止する場合には、廃止することにより住民自治の推進を明確にする必要がある。運用上その役割が機能していないだけの理由から廃止する

ことには問題がある。

<議選の任期と人数>

監査委員の任期は、「識見を有する者のうちから選任される者にあつては4年とし、議員のうちから選任される者にあつては議員の任期による。ただし、後任者が選任されるまでの間は、その職務を行うことを妨げない。」(自治法197)となっている。議選の任期も4年と解するのが当然であろう。安定した任期としているのは、充実した監査のためであり、任命権者(首長)も対象とする監査であるがゆえに首長を牽制する意味がある。すでに指摘したように、議選の監査委員は1年が多くせいぜい2年である(指定都市)。短期交代は、多くの議員に監査を経験させ議会に活用できるということがメリットとして主張されることがあるが、まったくないとはいえないが、それは副次的効果であり、議選の本来の役割は軽視・無視される。議選の役割を果たすには、任期である4年か、少なくとも2年を想定し、再任もあり得る制度化が必要である。このことは、統一地方選挙で選挙を行う議会では、議選は5月に選任されることが多く、最初の重要な仕事が決算監査から始まり十分に議選の役割を果たせないといった問題を是正することにもなる。

議選の人数は、自治法で規定されている。監査委員が2名のところでは1名となる。たとえば、複数議選が任命されている議会では、その人数を変更することも可能である。指定都市では、監査委員4名中議選が2名という構成が多い(18市)。それ以外は、監査委員4名中1名の議選の仙台市と、監査委員5名中2名の横浜市の場合がある。監査委員を条例で定数を増やしたり、あるいは議選定数を増加させる条例を有している自治体ではその条例改正して議選の数を減少させたりすることもできる。

議選の定数を含めて監査制度を考える必要がある。外部包括監査制度も

緩和され（17年自治法改正）、活用しやすくなっていることも考慮に入れるべきだろう。

＜決算委員会と議選の関係＞

決算特別委員会、あるいは決算常任委員会に議長とともに議選が構成メンバーには入らないし、議会での決算審査の場合に、監査委員はその質疑にかかわらないというのが、多くの議会の常識となっている。議員であるがゆえに議選でも決算にかかわる決議権は当然あるとしても、議会における決算審査の場合は執行機関として活動していたことを考慮しているためであろう。本稿では、これを一歩進めて議選が決算審査の論点を議会・議員に明確にすることも試みるべきことを強調してきた。

今日、予算と決算を連動させ議会の監視機能をアップさせることが行われている。委員会への分割付託といった予算・決算の一体化原則を無視する運営を是正するとともに、予算が正当に活用されたかという視点からの決算審査や、決算を意識した予算審議が可能となる。具体的には、予算決算特別委員会、および予算決算常任委員会の設置である。議長を除く議員全員が構成メンバーとなることが多い（半数を交互に入れ替えという運営も行われている）。これだと議選も決算も審議するその委員会のメンバーとなる。いわば「二重所属」問題である。なお、決算特別委員会に議選がメンバーとして入っている場合には、そこでも問題となる。

指定都市の場合、11市が二重所属となっている（決算特別委員会を含めて）。議選は執行機関として監査にかかわっている。そこで、議選も議員であるとはいえ、決算審査に監査委員という立場で執行機関としてかわわっているがゆえに、議選が執行機関に質疑するわけにはいかない。決算特別委員会には議選はその委員にはならないことを原則とする。また、予算決算特別委員会、あるいは予算決算常任委員会として議選がそのメンバ

ーになっている場合でも、決算審査にあたって議選は質疑等を自粛する必要がある。申し合わせ事項等で規定すればよい。

＜自治法改正を議会の権限に連動させる＞

自治法改正を議会力アップにつなげるリストはすでに確認している。図1は、それを示したものである。

もちろん、議会力アップには今回の自治法改正項目だけではなく、従来から規定されていた議会の監視権・議決権を十分に活用すべきである。議決権（自治法96①②）だけではなく、次の権限をフルに活用すべきだろう。

- ① 検査権（自治法98①）
- ② 監査請求権（自治法98②）
- ③ 調査権（自治法100①～⑪）
- ④ 同意権（自治法162）
- ⑤ 専決処分の承認・不承認（自治法179③④）
- ⑥ その他Ⅰ：指定管理者の指定（自治法244の2⑥等）
- ⑦ その他Ⅱ：首長への不信任議決（自治法178）
- ⑧ その他Ⅲ：出資法人の経営情報の首長による報告（自治法222②）

こうした議会の監視権を、議決権とともに有効に活用して議会力アップを図ることが重要である（2017年改正の決算不認定の際の首長による対応の報告は重要である）。もちろん、これらを「政治利用」（首長との感情的対立）に活用してはならないことはいうまでもない。ぜひ、議選の選択制を広い意味での監視権の強化に連動させる機会にして欲しい。

（2）議選をめぐる議論には説明責任を

＜自治法改正を議会力アップの意味＞

本稿では、2017年自治法改正を議会力アップにつなげる提案を行ってい

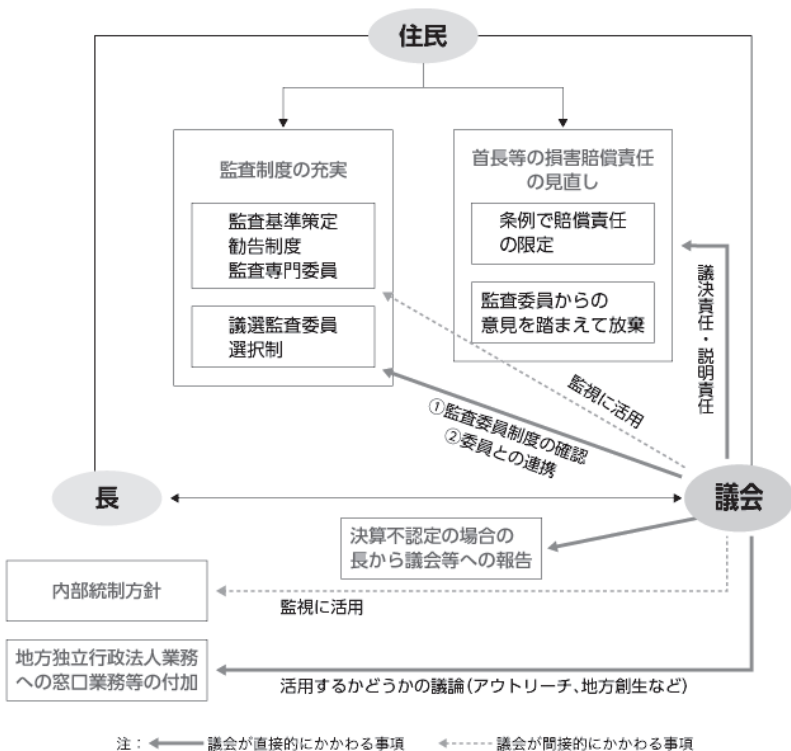


図1 自治法改正を議会力アップにつなげる（従来からの監視権・議決権の連動も）

る。具体的には、①内部統制の強化策に議会はどうにかかわるか、②議会は議選の選択制を踏まえて監視機能の強化にどうにかかわるか（議選の廃止や継続（存置）にかかわらず）、について主題的に検討してきた。前者については、議会としてはようやく議論され始めた段階である。後者について議論し始めた議会や廃止を決めた自治体（大阪府、滋賀県大津市、愛知県大府市等）がある。また、議選の定数を削減した自治体（沖縄県那覇市）もある。

議選についての評価では、制度・理念（政治的感覚による作動）と実際（専門性、中立性ではない）との間には大きな相違がある。実際の問題点を強調することは、監査委員制度、その中でも議選を問題にする議論に親和性がある。

議会の審議にあたって議選、あるいは議選以外の監査委員を活用する手法を議会からの政策サイクルの一環として提案してきた。議選に限っても、単なる個人の政治的感覚や他の監査委員・事務局への「お目付け役」（用心棒）といった議員個人の能力を超えた役割が重要となっている。議会からの政策サイクルと監査委員との連携である。

議選の継続、あるいは廃止にあたって議会からの政策サイクルの強化にかかわる説明責任が必要となる。こうした議論を踏まえて、議選の役割を確認する必要がある。議選を廃止する場合、次の2点の説明責任をともなう。

【A：議選廃止による新たな監査委員の役割・効果が従来の監査委員のそれよりも勝ること（内部統制も含める）】。

【B：議選の廃止による独立性の確立の可能性（専門性も含める）】。

*議選を存置する場合にも説明責任が不可欠。

他方で、議選を継続させる場合も、議会からの政策サイクルの強化につながる事が重要である。このための、制度設計を示さなければならない（A'：廃止よりも継続の方が勝れること、B'：独立性の模索）。ようするに、継続の場合も議会審議が必要である。

こうした説明責任を果たす際に不可欠な論点を考えていきたい⁵⁾。①監査委員の問題（独立性（および専門性）、議選廃止の理由の妥当性、議会の同意権）、②議会からの政策サイクルと監査委員との連動強化（監査委員（議選も含む）による研修、監査報告（とくに財政援助団体、指定管理

者等)を踏まえた議論、議会による監査請求)、③独立性・専門性強化(個別外部監査、監査専門委員の設置、事務局の充実、共同設置等)、④監査委員をめぐる議論の作法(議選廃止条例議案の提出の仕方等)、などである。

ここでは、この説明責任を果たす際の議論の前提を確認する。一方で、議選の大会派独占や行政の混乱を招くことなどから議選廃止論も、他方で議会権限の剥奪から議選擁護論も聞こえてくる。冷静に考える素材を提供したい。すでに行論で明らかになっていると思われるが、議選廃止も選択肢の1つであるが、慎重な議論が必要である。一度議選を廃止すれば、議員定数以上に議選復活・議選定数増とすることは困難である。同時に、現状維持の自治体では、それが監査委員の役割の充実のために必要であることの説明責任をとまう。本稿では、議選廃止問題に限定せず、議会からの政策サイクルと監査委員との連動を強調している。そのために、監査委員の定数増や監査専門委員の活用も視野に入れて議論する。

<議選廃止による独立性の可能性>

議選廃止で独立性が確立するかを考えたい。大阪府議会が議選の監査委員を選任しないことにしたが、その理由は「監査の独立性を担保するためには、できる限り外部の人材を登用すべき」ことである(提案理由)。独立性が幅広い人材登用で可能となるのか、提案理由には明示されていないが、議選の廃止と引き換えにどのような監視を議会として行うかについては今後説明が必要だと思われる。識見の増加によって独立性問題が解決できるわけではない。

独立性の担保については、すでにさまざまな場で議論されている。一方では首長によって任命される執行機関であること(議会の同意はありながらも)、事務局職員は出向であることにより、首長からの独立への疑問や、

他方では議会の同意を必要とすること、議選がいることで、議会からの独立性への疑問がある（政務活動費等の場合、除斥を行っている）。独立性の強化ために議選廃止という論法は問題設定自体に誤りがあるとはいえないが、偏りがある。

① 議選廃止による専門性強化：第31次地制調答申の文脈

議選廃止の選択制の答申は、議選の継続とともに、「監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方もある」ことを提示しつつ、「監査委員は専門性のある識見監査委員に委」ねることを理由として議選の選択制を採用している。専門性の充実による議選廃止の文脈である。

② 監査委員の独立性をめぐる議論は広い文脈で

そもそも、「監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を発揮することである」。したがって、「外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たっての監査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上につながる」ということになる（31次地制調答申）。

なお独立性問題でいえば、首長の任命権を忘れてはならない。そこで、監査委員の選任方法を公選とすること、および議会による選挙とすることも提案されている。前者については「監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか」、後者については「実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もある」と慎重な議論となっている（31次地制調答申）。

第29次地制調では「独立性を強化する観点から監査委員の選任」方法について、「議会の選挙により選出」、「議会選挙による場合、候補者の選考方法は、公募を行うことができるなどの選択の余地を設ける」といった議論があった。この場合、議会からの独立性ではなく、首長からの独立性が

強調される。この議論に対して疑問も投げかけられていた。全国市長会の見解は、議会による選挙で独立性と専門性は担保されるが、公正・中立性から疑義を提出している。ようするに、独立性は議選だけが問題となっているわけではない⁶⁾。独立性でいえば、会計検査院、公正取引委員会といった独自の組織を法定するか、監査委員を直接住民が選挙することも想定できるが、現実的ではない（と筆者には思われる）。現状では、独立性・専門性を総体的に考慮して制度化するしかない。

このように、独立性問題は、議選とは無関係とはいえないまでも、より広範な議論が必要である。第31次地制調の議論の素材となった報告書では（総務省 2013）、議選について専門性や独立性から疑問も提示するとともに、監査委員事務局の専門性や独立性を問題視している。これについては、別途検討しよう。

＜議会の役割と監査委員の役割：同様なミッション＞

監査委員は執行機関であり、議会は執行機関とは異なる議事機関である。議選の存続、廃止にかかわらず、その異同の確認によってそれぞれの役割が明確になると思われる。換言すれば、役割の異同を確認しながら、どのような連携が可能かを探ることである。

ミッションは、監査委員も議会も、そして首長等も同様である。再確認しておこう。自治体は「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる」こと、および「常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図」ることである（自治法2⑭⑮）⁷⁾。これを踏まえて、議会と監査委員との役割の異同を考えよう。

（３）監査委員と議会の新たな関係

＜二元的代表制を作動させる監査委員＞

監査委員、議会、および首長等のミッションを確認してきた。そこで、二元的代表制を作動させる監査委員の位置を確認しよう。監査委員は、行政委員制度であり執行機関である。「住民自治の根幹」としての議会力アップを支援する監査委員という位置づけの確認である。

① 議会の監視機能を補完する監査委員

議会と監査委員との関係を探る上で、議会の監査機能を含めた監視機能の充実を問うことである。監査委員と議会それぞれの充実・強化は重要である。監査委員制度改革では、公認会計士・税理士・弁護士（団体）による提起する改革案も参考にできる。同時に、その関係を問うことが重要である。「本当の二元代表制を実現し、確たる議会改革を実現するためには、監査制度改革と地方公会計改革は、必要不可欠な条件である」（石原 2011：8）、あるいは「地方自治体の監査機能を含めた監視機能を、独立した機関として果たす議会のあり方を議論することが、監査機能を論じていくうえでは、実は最も重要な論点になる」（新川 2011：37）、という指摘は大いに参考になる。

議会の監視機能は監査領域に限っても適切に作動しないし、専門性や独立性に問題があるという指摘から、外部監査を含めて監査委員制度改革は盛んに議論されている。つまり、議会の監視機能を作動させることは困難だから、監査委員制度改革を進めるというものである。しかし、まずもって「機能回復を考えなければならないのは、議会の監視機能や監査機能だ」。この視点から「特に議会の監査機能力向上との関係で、それを補うものとして監査委員や外部監査人、あるいは地方監査共同組織が俎上に上ってくる」（新川 2011：38）。ようするに、「住民自治の根幹」としての

議会の監査機能を含めた監視機能強化の議論を中心に据えることである。

具体的には、議会は監視機能と政策提言機能を担う。そのためには、的確で有用な情報が議会に提供されなければならない。監視機能の発揮が政策提言機能の強化につながる。議会の監視機能に有用な第一級の情報を提供するのが監査委員である。こうした視点からすれば、「二元代表制の本質は、議会と首長側との徹底的な議論に見出されるべきで、監査改革や地方公会計改革は、この議論に有用な情報を、〔報告を首長にという現行を変更して——引用者注〕第一義的議会に提供することを目的とすべきである」という指摘は傾聴に値する（石原 2011：9）⁸⁾。

② 政治の磁場にある監査委員

監査委員の独立性・専門性を強調することは重要である。注意していたきたいのは、自治体の監査は、真空中で行われているわけではないことである。監査委員は、政治の場で作動している。監査制度、監査委員監査は透明性や監査を重視するいわゆる改革派首長の下では有効に作動する。しかし、身内の「闇」をさらけ出すことに躊躇する多くの首長の下であれば監査にブレーキがかけられる。首長からの直接の指示か「忖度」かどうかはともかく、監査委員事務局からの「手を緩める」指示もあるだろう。監査委員の倫理にゆだねるのはあまりにも楽観的である。

監査機能を外部化しても同様である。「独立した外部監査機関は、客観性や専門性の外見は持つことができるとしても、政治的には無意味かもしれない」。いわゆる外部化・独立化による技術的専門性の確保、合規性チェックは可能だとしても「当該地方自治体に対して自ら民主的統制を加えることはできない。せいぜい法的権限を持ち、行政上の限られた権限を行使し、あるいは司法判断にゆだねざるを得ない」（新川 2011：38）。

政治の磁場で活動する監査委員を作動させるには、議会のかかわりが必要である。議選はともかく、議会による監査請求、選任にあたっての同意

等を含めて、監査委員が作動できる環境を整備する役割を議会は担う。首長によるブレーキ（付度であろうと）を打開できるのは議選である（用心棒説の文脈）。もちろん、議選はそれを防止する自動調整機関ではない。議選自体が、首長のブレーキに沿う（迎合する）こともある。このような政治的磁場を意識した行動が必要であり、そのための議会による行動指針策定が必要である。もちろん、議選が不可欠だと断言する意図はない。こうした覚悟がなければ、議選がいても首長によるブレーキどころか、議会によるブレーキを強化することにもなる。すでに指摘した、首長からの独立性の保障の文脈である。

③ 住民自治を進める監査委員

「住民自治の根幹」としての議会が監視機能を果たすためには、そのための情報を的確に入手するチャンネルを確立する必要があることを強調した。このことは、「各種の行政マネジメントに関する情報を適切に市民目線で提供する制度を構築」することでもある。

これには2つの意味がある。1つは、住民代表機関としての議会に対して、わかりやすい情報を執行機関、監査委員は提供する必要がある。もちろん、単なる情報提供だけでは説明責任を果たしたことにはならない。難解な財務情報は住民目線で作成し、議員に「具体的な意味内容をかみ砕いて解説するシステム」の構築である（石原 2011：9）。

もう1つは、住民による監視の視点である。住民目線で、住民にとってわかりやすい情報提供は、住民による監視の充実につながる。住民監査請求や事務監査請求の有効性と連動する。同時に、それは監視機能を専門とするNPO等の住民組織の成長を促す。それと議会との連動も模索してよい。

<監査を含めた監視を担う議会：監査＝監視ではない>

議会は、監視機能と政策提言機能を担う。その関係とともに、その監視機能の中でも監査機能と監視機能との関係を探ることは、監査委員と議会との役割分担を探る意味で重要である。

まず、議会の監視機能と政策提言機能についてである。たとえば一方で決算審議を予算審議に活かすように監視機能の強化が政策提言機能の強化に、他方では提言を踏まえることにより監視が充実するように政策提言機能の強化が監視機能の強化に連動する。議会からの政策サイクルは、このことを強調している。

次いで、監視と監査の関係についてである。監査委員の監査については明確である。法定されているし、監査計画には明確に監査委員の監査対象が位置づけられている。議会は、議会の監視を監査委員の監査とは同列視できないとともに、こうした監査委員の監査対象外を担うと単純に区別するわけにもいかない。

そもそも、議会は議決権のほか、検閲権、調査権を有している。議会は広範な監視対象を有している。そこで監査委員とは対象を異とする監視を行うことは当然である。監視と政策提言とは厳格に区分できない、というより連動しているが、予算、条例（制定時でも制定後でも）、そして行政組織全体を視野に入れた改革（首長直近組織条例、行政改革の基本方針等）などの事項は、監査委員と異なる議会の監視領域の主たるものである。

もちろん、監査委員の監査対象と、議会の監視対象が重なる領域もある。監査委員の行政監査や決算審議は議会の監視領域と重なるとはいえ、議会はその第一級の位置を占めている。監査委員が監査する素材を元にそれらに議会としてかわることになる。もとより監査委員を含めた行政委員会・委員の合意・選挙や、その組織のあり方をも議論できる。議会の監視機能はその意味で監査委員の監査を超えたものとなる。

議会は、監査委員の監査対象と重なる領域はあるが、視点を異にすること、およびより広い領域にかかわることからすれば、議会は監査機能を発揮するのではなく、監査機能を含めた監視機能を発揮する。もちろん、監査委員の監査対象を議会がすべてを担うという意味ではない。これらについては、議会の監査請求を活用することになる。要するに議会については、監査＝監視ではありえないし、〔監査＜監視〕と単純にいえるわけではない。ともかく、議会は監査機能の一部を含めた監視機能を発揮するといえよう。

アングルをかえてみれば、議会は独自の監視機能を発揮するとともに、監査委員の監査領域の中で、議会がかかわれない（財政援助団体等）、あるいはかかわれる領域を意識し議会の監査請求制度、監査委員報告を活用することが必要である。

（４）監査委員と議会の役割の異同

議会は独自の監視機能を発揮するとともに、監査委員の監査領域の中で、議会がかかわれない（財政援助団体等）、あるいはかかわれる領域を意識し議会の監査請求、監査委員報告を活用することが必要である。これは議選の存置、廃止を問わず考慮しなければならない。

＜監査委員と議会との役割の異同＞

監査委員と議会（そして首長等）は、住民の福祉の増進を最少の経費で最大の効果を及ぼすように進める共通のミッションを有している。こうしたミッションをもちつつも、監査委員を有効に活用するのは議会であることを強調してきた。監査委員は表２の業務をこなす。これを踏まえての監査委員と議会の役割分担、連携の議論が必要となる。表２では議会との「類似機能」として行政監査があげられているが、本稿では決算審査も含

めて考えている。

その連携にあたって、2つのポイントがある。1つは、監査委員との類似機能である行政監査や決算監査を議会審議に活用すること、もう1つは議会がかかわれない領域にかかわっている監査委員報告を踏まえて議会審議に活用すること、である。これらを行うにあたって、議員それぞれでの活用は必要であるが、議会としての取り組みも必要である。もちろん、監査基準の設計、監査委員の勧告、監査専門委員の設置等による監査委員の役割強化は前提である（議選の存置にせよ廃止にせよ）。そのために議会は積極的に提案を行わなければならない。

＜議会からの政策サイクルに監査委員を活用＞

① 監査請求制度の活用

議会の監査請求制度は、監査委員制度の法定化にあたって議選とともに導入されたものである（自治法98②）。極論すれば、議会の監査機能が監査委員に移動したことによる制度化である。議会の監査請求（自治法252の40）は、ほとんど活用されていない（全国市議会議長会『平成29年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成28年1月1日～12月31日）』、全国町村議会議長会『第63回 町村議会実態調査結果の概要（平成29年7月1日現在）』）。また、個別外部監査請求制度の活用についても同様である。全国市議会議長会によれば、監査請求は6市議会で7件、個別外部監査請求は0件となっている。全国町村議会議長会によれば、監査請求は3町村で3件、個別監査請求は公開されていない。

少ないとはいえ、活用している議会もある。たとえば、徳島県那賀町議会は、第三セクターが多額の損出を出し、経営難に陥った原因とその責任を追及するために、経営体質を問題視するために監査請求を行った（「株式会社もみじ川温泉の平成25年度決算について」2014年6月監査請求）。

表2 監査委員による監査の種類と目的

監査委員による監査の種類と目的					
監査の種類	監査の契機	監査の目的		着眼点	類似機能
財務監査(定期) (随時)	義務(年度1回) 任意	財務の事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型 保証型	合規性・3E	包括外部監査
行政監査(随時)	任意	事務執行が法令に則って適正に行われていることを担保	指摘型	合規性・3E	議会、行政評価 長
財団団体等監査	長の要求・任意	財政援助団体等の出納その他の事務で財政援助等に係るものが適正に行われていることを担保	指摘型	合規性	
指定金等監査	長の要求・任意	指定金等が据う公金の収納・支払事務の適正さを担保	指摘型	合規性	会計管理者
決算審査	義務(年度1回)	会計管理者の調製した決算の正確性を担保	保証型	正確性	
例月出納検査	義務(月1回)	会計管理者の現金の出納の正確性を担保	保証型	正確性	
基金運用審査	義務(年度1回)	長の基金の運用の正確性を担保	保証型	正確性	
健全化判断比率審査	義務(年度1回)	長の計算した健全化判断比率の正確性を担保	保証型	正確性	個別外部監査
直接請求監査	住民の請求	住民の請求により事務執行を監査し住民自治を保証	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
住民監査請求	住民の請求	住民の請求により財務の事務執行を監査し住民自治を保証 住民訴訟の前置機能	指摘型	合規性	個別外部監査
長の要求監査	長の要求	長の要求により事務執行を監査し長に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
議会の請求監査	議会の請求	議会の請求により事務執行を監査し議会に政策判断の材料を提供	指摘型	合規性・3E	個別外部監査
職員賠償責任監査	長の要求	職員の賠償責任の有無及び額の決定	指摘型	合規性	

出所：総務省（2013（参考資料））
注：本稿では、議会の「類似機能」として行政監査だけではなく、決算審査も含めて考えている。

また、指定管理者の公募による手続き中に、公募によらない方法で提案されたことを問題視して、一連の手続きに瑕疵がなかったかを請求した（「加賀町総合交流促進施設の指定管理者の指定手続きについて」2015年6月監査請求）⁹⁾。

すでに指摘した議会がかかわれない財政援助団体や指定管理者についての監査の請求については積極的に議会からの政策サイクルに位置づけるべきだろう。

② 監査委員報告の活用

監査委員報告を議会として受け取り、議会審議に活用するルールを明確化する必要はある。監査委員報告は、議会との類似機能の領域だけではなく、議会がかかわれない領域についての貴重な情報を提供している。これを議会審議に活かす必要がある。たとえば、三重県議会には「平成29年度財政的援助団体等監査結果報告書」2018年3月が議会に提出されている（出資団体、公の施設管理団体、補助金交付団体）。これらの提出のルール化とともに議会審議への活用をぜひ確立してほしい。報告はあるものの議員個人に配布されるだけの自治体、報告もない自治体もあるという。

また、会津若松市では監査委員からの報告は定例会に議会側の報告案件として上程されている。正確には、議長への報告として提出され、それを報告として議会に上程している¹⁰⁾。報告案件は、本会議における総括質疑の対象とはなるが、委員会へは付託されない。

議会としてではないが、議員として財政援助団体等にかかわることは可能である。たとえば、2018年度の当初予算に対する予算決算委員会第1分科会（総務委員会）での審査において、監査事務局に対して監査方針や財政援助団体等への監査に関する質疑に活用する議員もいた。なお、2017年度においては、財政援助団体等への監査として、指定管理者の監査があったが、この指定管理者は、市の補助金も受けている。監査委員報告は、こ

うした領域にも議会の監視が効く。

なお会津若松市の場合、定期監査では補助金・交付金を支出している執行機関に対する監査は行われているが、財政援助団体等への監査として、補助金・交付金等の交付先の団体等に対する直接の監査は行われていない。

③ 研修の充実

議選が議会での研修を行うことを提案している。当初現職議選や議選OBや、監査事務局と協力して監査委員を講師とする研修である。

監査委員制度や監査内容等についての有能な講師は存在する。長年、識見監査委員として就任している方、あるいは監査委員事務局職員はいる。また、都道府県ごとに設置されている町村監査委員協議会役職の方、あるいはその事務局長・職員などが想定できる。議会の監査請求を積極的に行っている那賀町議会について紹介したが、その町にはベテラン監査委員・識見監査委員がいて、現場に即した『町村監査入門』2017年（A4判85頁）、を作成している¹¹⁾。監査委員制度に詳しい身近な方を講師にした議員研修は不可欠である。

さらに、議選監査委員による議員研修は議会からの視点による実践的研修となる。北海道芽室町議会では、「財務監査機能の強化」を目的に、出納検査結果報告について研修を行った（「監査委員制度の概要と出納監査について」2019年4月24日）。講師は議選の西尾一則議員だった。参考資料として、全国町村監査委員協議会編『監査必携』第一法規、2013年、が活用されている。監査委員の活動全体を踏まえた研修となった。

（５）監査委員事務局の共同設置による独立性・専門性の強化

＜監査委員事務局の共同設置を考える意義＞

議選がいようがいまいが、監査委員の独立性・専門性の議論が絶えない。監査組織体制は、周知のように監査委員と監査委員事務局で構成されてい

る¹²⁾。そのうち監査委員事務局の共同設置によって、その監査組織体制の充実強化、具体的には独立性・専門性の強化を目指す取り組みがある。

本稿で取り上げるのは、監査委員制度の充実強化や議会の監視機能の強化の文脈で監査委員やその中の議選の役割を考えている。そこで、監査委員事務局の共同設置を主題化するのは、それが独立性・専門性の強化を目的としていることを確認することで、議選、そしてそれを含めた監査委員だけが独立性・専門性にとって問題があるわけではないことを強調したいためである。つまり、監査委員事務局の共同設置による監査組織の独立性・専門性の強化の動向を確認することで、独立性・専門性にとって議選だけが「やり玉」に上がることへの危惧を示したいからである。

監査委員事務局の共同設置は、2011年地方自治法改正によって可能となった（機関等の共同設置（自治法252の7））。行政委員会・委員（本稿の場合、監査委員）の共同設置は以前より可能であったが、今回取り上げるのは、監査委員事務局の共同設置である。

筆者は、監査委員事務局の共同設置は、独立性・専門性の強化につながると考えている。議会事務局の共同設置は、「根なし草」となることで議会の強化にはつながらないが、一方で監査委員事務局の共同設置はまさにこの「根なし草」の性格が監査組織の独立性、そして専門性を高めることになる。

＜日本初の監査委員事務局の共同設置＞

岡山県備前市と瀬戸内市は、監査委員事務局を共同設置した（2016年4月1日）。具体的には共同設置は自治法に基づき設置される（自治法252の8）。名称は「備前市瀬戸内市監査委員事務局」、その主たる執務場所は瀬戸内市役所、幹事市は瀬戸内市となった。その物件費、人件費は幹事市である瀬戸内市の歳入歳出予算に計上する。経費分担は両市の協定に基づく。

職員は幹事市の代表監査委員によって任命され、幹事市である瀬戸内市職員ではない者の身分は瀬戸内市の職員とみなされる。

この共同設置にいたった経過では、武久顕也瀬戸内市長の経歴も大いに影響していると思われる¹³⁾。市長は議員経験とともに、自治体経営について実践や研究を重ねていた。このような経験を踏まえて、両市（当初は赤磐市を入れて3市）では研究会が設置されている（2013年11月）。3市の監査委員事務局のほか、武久市長と関係のある石原俊彦関西学院大学大学院教授が研究会代表として、そして有限責任監査法人トーマツのメンバーが6人（同大学院研究員）が入っている（岡山県東備三市監査共同組織研究会 2014）。

＜監査組織体制の独立性・専門性強化＞

監査委員と監査委員事務局によって構成される監査組織にとって、独立性・専門性が重要であり、現行ではそれに対する問題が指摘されている。監査委員ではなく監査委員事務局の共同設置によって独立性・専門性の強化が意図されている。

① 独立性の効果。各関係自治体から、半独立的な組織となる。また、出身自治体とは異なる自治体の監査に従事することで独立性を確保できる。

② 専門性の効果。事務局人数増員、専任化による研修の確保ができる。

他の自治体の監査を経験することによる経験知が増加する。専門家の登用が単独設置よりは容易になる。

より詳細な共同設置による効果については、表3を参照していただきたい。独立性・専門性だけではなく、その専門性は監査の実効性向上の1項目に位置づけられている。つまり、専門性の向上は、監査の実効性向上という大項目の下で、監査資源の効率的な配分と新たな監査の実施、組織的

監査による品質管理機能の向上、リスク・アプローチの導入、指導機能の発揮といった小項目と同列で議論されている。

なお、新たな制度の導入にあたって、「経済性・効率性・有効性も議論される。経済性よりも体制の強化等による効率性、有効性の向上という面が大きい」と結論づけられている。

<共同設置によるもう2つの効果>

監査委員事務局の共同設置には副次効果がある。町村では監査事務局を設置していない自治体もある。監査委員事務局は40.5%で設置されているが、59.5%では監査委員事務局が設置されていない。独自では困難な場合も共同設置によって監査委員事務局を設置すべきであろう。

また、監査委員事務局の共同設置が議会事務局の強化につながる効果もある。監査委員補助職員（監査委員事務局職員も含めて）の条例定数の平均は1.8人である。補助職員の内訳は、「兼任職員」の1,328人が「専任職員」の82人を大きく上回っており、さらに兼任職員の中でも「議会事務局との兼任」の1,132人であるものの、「長部局との兼任」（総務課など）は196人いる（全国町村監査委員協議会 2018）。監査委員事務局職員と総務課の職員との併任は、独立性の視点から問題外だとしても、議会事務局職員と監査委員事務局職員の併任は次善の策として理解している。今回検討する監査委員事務局の共同設置によって、議会事務局はその役割を純化して、それによって議会支援が強化される。

<監査委員事務局共同設置の課題>

共同設置の課題を備前市瀬戸内市監査委員事務局の現状を踏まえて確認しておこう。共同設置の場合、当初から想定できた課題がまず挙げられる。距離の問題である（逆に、独立性の意識を高めるメリット効果でもある）。

表3 監査委員事務局の共同設置の効果

独立性の強化	出身市と異なる市の監査を担当するなどの工夫により、外観的独立性及び精神的独立性確保の可能性 独立性が強化されることにより、客観的視点に基づき監査を実施し、監査の指導的機能を発揮することが可能
監査の実効性向上	<p><効率的配分></p> <p>職員数が増加することにより、可動性が高まり、資源配分に柔軟な監査計画を策定したり、監査範囲の拡大や新たな監査の実施にも柔軟に対応可能性</p> <p>住民監査請求への対応も、比較的柔軟に人員配置することにより、業務負荷の平準化を図る</p> <p><専門性></p> <p>日程調整の柔軟性が高まることで、職場外研修について計画的な受講が可能</p> <p>多様な職員配置により、多様な経験とスキルをもった職員による職場研修が可能</p> <p>監査対象の多様性が高まることによる職員の経験の量及び質の向上</p> <p><品質管理機能></p> <p>監査手続を標準化するための、監査マニュアル、監査手続書及び監査調書のルールを整備することが可能</p> <p>それによって、事務の効率化、一定の水準を維持した監査の実施が可能</p> <p><リスク対応></p> <p>組織としての専門性の向上を通じ、リスク・アプローチ導入の可能性</p> <p>リスクの高い監査対象を十分監査し、ガバナンスの強化を図る</p> <p><指導機能></p> <p>複数の市を監査することにより、監査過程で識別された課題の比較検証が可能（決算審査においても）</p> <p>独立性が確保されることにより、客観的視点による改善提案も可能</p>
経済性、効率性、有効性の向上	<p><経済性></p> <p>当初の目的である人件費の削減の割合は低下せず</p> <p><効率性有効性></p> <p>上記の各項目の成果は、結果として市政運営の効率性及び有効性の向上に資する</p>

注：備前市瀬戸内市監査委員事務局「監査委員事務局の共同設置——備前市と瀬戸内市の取組みについて」（視察対応の資料）を参考に作成。なお、監査委員事務局の「従来」は省略している。それは表中の「共同設置の効果」それぞれの表裏の関係にあると理解しているためである。

基本的に職員は幹事市で勤務する。幹事市ではない市の資料は、当然当該市に保管されている。それを調べる場合、移動距離が問題となる。両市の移動時間は30分程度であるとはいえ、課題として挙がっている。

また、監査時期のスケジュール調整も課題である。決算審査等は監査時期が重なりその調整が必須となる。こうした課題とともに、今後の課題として、行政監査等の監査機能の強化もある。

共同設置による独立性・専門性の強化を再確認したい。

3. 議選監査委員をめぐる論点 ——議会力アップの視点から——

(1) 議選をめぐる論点：再考

<議選をめぐる議論のポイント>

本稿では、2017年地方自治法改正を議会力アップに活用する手法を検討してきた。そのうち議選の選択制にともなつて、それを廃止した自治体もあらわれた。筆者は、議選はその現状の問題（任期の短さ）とともに、そもそも議員の身分を残したまま、執行機関に属する変則的な制度であること強調した。しかし、廃止することを推奨しているわけではないことは、理解していただけるであろう。

歴史的な経過を考慮しないとしても、変則的な制度から廃止を提案するのであれば、日本の自治制度にある変則的な制度、たとえば議会による首長不信任議決と首長による議会解散、議員がメンバーとなる審議会（都市計画審議会等）といった制度も議論しなければならない。監査委員だけを標的にする意味が問われる。

また、議会改革が進展し議員は監査委員としてではなく議会・議員として活動することに集中するべきだという議論もないわけではない。一般的

とはいえないが、議会力アップにつなげている議選もいる。

そこで、議選をめぐる議論の論点を再確認したい。すでに指摘したように議選廃止による新たな監査委員の役割・効果が従来の監査委員のそれよりも勝ること（内部統制も含める）、議選の廃止による独立性の確立の可能性（専門性も含める）、これらを確認してはじめて議選の廃止を議論すべきだろう。少なくとも4つの論点を踏まえよう。

① 独立性・専門性の誤解

i 独立性はなにも議選だけが問題になっているわけではない。そもそも監査の対象となる首長が選任する制度である。監査委員事務局は出向職員であるために、監査対象と監査主体とが交互に入れ替わる問題もある。そもそも、識見は外部だが、議選は内部であることを強調することは慎重な議論が必要である。二元的代表制の下で首長等への監視の役割を強調すれば外部ともいえるからである。

ii 専門性はなにも議選だけが問題になっているわけではない。そもそも識見は、専門性があるが、監査にとっての専門性かどうかは慎重な議論が必要である。財務監査では公認会計士や税理士、またリスクマネジメントなど法的思考が必要な監査では弁護士といった専門性が必要である。また、それらに長けている行政職員OBがいる。しかし、監査は真空中で行われているわけではなく、政治の磁場で行われている。その政治的感覚＝政治的専門性は議選の特性である。

② 「用心棒」の誤解：独立性・専門性を作動させる議選（監査委員の強化）。

筆者は監査委員が制度化された際に、監査請求制度とともに議選が配置された理由から、「用心棒」と特徴づけた。「用心棒」は腕力だけではない。「七人の侍」の島田勘兵衛などをイメージすれば、知的であり冷静な心がある¹⁴⁾。議員バッジをつけて「ふんぞり返る」者もないとはいえないが、

庶民のために、また住民自治を進めるために活動するのが「用心棒」である。映画でもやくざと庶民に雇われることで用心棒の役割・性格は異なる。逆にいえば、議会・議員の横暴な見解をこり押しする場合もある。

議選は、内容にかかわる政治的感覚（議会の論点を踏まえた監査の視点等）を有するとともに、形式にかかわる政治的感覚（資料提供の不十分性や識見の監査の不十分性の指摘等）を有することはすでに指摘している。前者はまさに監査委員の専門性の強化、後者はその独立性の強化に連動している¹⁵⁾。

③ 情報の入手（議会の監視機能の強化）

監査委員には独特な情報が集積する。後述する監査委員と議会との連携、および監査委員の守秘義務の再検討によって、監査委員に集積している情報を議会が入手することができる。議選の廃止は、重要な情報源を手放すことになる。

④ 一度議選を廃止すれば戻せない

議選には問題があることは十分指摘したが、議選廃止によって監査委員と議会がそれぞれ強化されることの検証が不可欠である。理論上は可能であっても、議員定数削減と同様に、一度議選を廃止すれば、議選復活は不可能である。筆者が議選廃止に消極的なのは、その論理とともに、その決断の責任を危惧しているためである。

こうした少なくとも4点について積極的に応えた上でなければ、議選廃止の議論はすべきではなかろう。もちろん、議選を存置させる場合も、議会からの政策サイクルの強化につなげることが重要である。このための制度設計を示さなければならない（廃止よりも継続の方が勝れること、独立性の模索）。

＜監査と監視の異同を意識——監査機能と監視機能の強化＞

すでに、監査という用語は、法律で規定されていることは、すでに指摘した¹⁶⁾。より詳細に、監査委員の監査権限と議会の監視権限の異同を確認すれば表4の通りである。監査は法律で規定されているのであって、監査という用語は限定的に用いられる。

＜監査委員と議会との連携＞

議会の監視機能を強化するために、監査委員との連携を強調してきた。監査委員報告を議会審議に活用すること、監査委員（議選を含む）による議員研修などを紹介した。大津市は、議選を廃止する際に議会力アップ、つまり監視機能につなげることも議論した（表5参照）。

ただし、ここで議論されている連携は議選の廃止の代替とはならない。むしろ、議選を廃止せずとも監査委員と議会の連動には有用である。なお、表5には監査委員と議会との連携には議会による監査請求および議選を含めた監査委員による議員研修を付け加えよう。

再度確認すれば、この監査委員と議会との連携の議論は議選廃止とは関

表4 監査委員の監視と議会の監視

監査委員の監査	議会の監視
定期監査199①④、例月現金出納検査235の2①、決算審査233②（地方公営企業法30②）、基金の運用状況審査241⑤、健全化判断比率等調査（財政健全化法3①22①）、随時監査199①⑤、行政監査199②、公金の収納又は支払事務に関する監査235の2②（地方公営企業法27の2①）、住民の直接請求に基づく監査75、長の要求に基づく監査199⑥、住民監査請求に基づく監査242、職員の賠償責任に関する監査243の2③（地方公営企業法34）	議決権96①②、検査権98①、調査権100①②、専決処分の承認179③④、決算不認定の際の報告233⑦、行政委員会・委員の同意権・選挙権162・182①・196等
議会の要求に基づく監査98②、議選の選出196①	

注：下線は議会が監査にかかわる権限である。監査は法律で規定されている。

表5 議会と監査委員と連携（議選を廃止しなくともこの連携は必要）

監査情報共有	<p>① 決算常任委員会全体会における意見陳述、質疑応答の充実（決算総括説明、行政評価の報告とあわせて概ね30分程度としていたが、2018年度からは監査委員の意見陳述のみに対する質疑の時間を設ける）</p> <p>② 定期監査の結果について、監査委員から報告・意見交換の実施（年2回の市長への報告時期にあわせて、全員協議会を開催し、定期監査の報告を受けるとともに意見交換会の実施）</p>
議会情報共有	<p>① 監査委員の委員会傍聴機会の確保（常任・特別委員会の所管事務調査等の年間スケジュールを監査委員に通知、各委員会の開催日時、議題等について、その都度監査委員に通知）</p> <p>② 本会議・委員会の会議録の共有（議会での議論の状況を迅速に伝えるため、本会議や各委員会の会議録を第一校（粗起こし内部資料）の段階で監査委員に送付）</p>

注1：ローカル・ガバナンス学会・自治体学会議員研究ネットワーク主催「内部統制・監査制度等の改革と住民自治——2017年地方自治法改正を素材に」（研究フォーラム：2018年8月11日山梨学院大学）における清水克士大津市議会局次長のレジュメ・報告をもとに作成。

注2：表中には示していないが、これに議会による監査請求および議選を含めた監査委員による議員研修を付け加えておこう。

係なく、監査委員と議会との連携による監査委員の強化、議会の監視機能の強化と連動するものである。ぜひ、議選廃止せずとも、まずもってこの連携の強化を議論し実践してほしい。

＜守秘義務を限定した上での監査委員と議会との連携の作法＞

監査委員と議会との連携について、それぞれの力のアップを目的に考えてきた。その際、監査委員の守秘義務を広くとれば、その連携は有効に作動しない。また、議選になれば、一般質問を退任した後はもとより現職時も「禁止」と考える議員もいる。監査委員になったことで議員活動ができないと嘆く真面目な議員もいる。まさに、本末転倒である。ここから、これでは議選はいらないことになる。そこで、決算委員会（常任・特別）に参加しない、という妥協点がうまれている。

守秘義務の厳格な解釈によって、議選であれ識見であれ議会との連動は困難であった。監査委員は、「常に公正不偏の態度」で監査し、「監査委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。」だけではなく「その職を退いた後も、同様とする」（自治法198の3②）。この規定を根拠に守秘義務が議論される。

議選は「監査委員としての職務上知り得た秘密に属する事項について、議員として本会議で明らかにし質問するなどの活動を行うことは、本項（自治法198の3②——引用者注）に抵触する」（松本 2017：699）。決算委員会に議選が参加しないことは、この文脈で理解できる。この守秘義務規定は、他の行政委員会・委員と同様である。こうした解釈を広く取れば、議選の議員は何もできないだけでなく、議選を経験した議員は何もできない。監査関連の知識を議会質問に活用、あるいは多くの議員が監査実務に触れる、といった議選メリットも活用できない。本稿で強調する監査委員（議選も含めて）と議会の連携もできない。議会の監視力をアップさせるためにこそ議選制度が存在する。

ようするに、「職務上知り得た秘密」とは、職務の執行にあたって知り得た「秘密のすべて」と解釈すれば、住民自治の原則に反する。この「秘密」とは、「個々の事実在即して判断する」ことになる。国家公務員法第100条1項の秘密について、「『秘密』であるためには、国家機関が単にある事項につき形式的に秘密の指示をしただけでは足りず、右『秘密』とは、非公知の事項であつて、実質的にもそれを秘密として保護するに価すると認められるものをいうと解すべき」であるという最高裁判決（昭和52（1977）、12.19）を参照したい（松本 2017：670）。つまり、秘密は限定的なのであって、その限定されたものの「すべて」であるに過ぎない。

情報公開・透明性の時代、監査にかかわる文書も公開の対象になる。首長から提案される議案に添付される資料等も含めて公文書の基準等の整備

を早急に進めるべきである。議選が個人・会派のためだけに活用することは、道義的な問題もあった。こうした公文書の基準の整備や情報公開のルール化は、議選が個人・会派のためだけに活用することを防ぐ意味がある。範囲を確定するルール化は、議会からの政策サイクルに監査委員を組み込むことに有用である。

＜監査委員同意（選出）基準の確立＞

監査委員（議選を含めて）や議会の力をアップさせるには、監査委員の選任のプロセスを改善することが必要である。首長の選任であるが、議会の同意が前提となる。議会による同意の基準を明確にすること、および議選を選出する際のプロセスを議会側にシフトさせることである。

- ① 同意の基準の明確化（表6）。監査委員は、「人格が高潔」な者ということとは共通している。その中で、議選とともに、自治体の「財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者」（識見）が選任される。この要素を具体的に示すことである（資格、経験（主な活動、審議会委員経験等）。
- ② 議選選出を議会側にシフト。そもそも、議選を首長が提案する場合、その人選は議会側が大きな影響力を有しているといえる。たとえば、町村の場合ではあるが、議選の人選方法については、「議会に一任する」が523町村（73.0%）と最も多く、次いで「長と議会で相談する」の154町村（21.5%）、「長限りで決めた」の39町村（5.4%）となっている（全国町村監査委員協議会）。議会が影響力を行使しているとはいえ、従来の議長選挙のように、ポストの1つとして監査委員の特性を考慮せずに、最大会派や会派間調整で人選を行っているといつてよい。驚くことは、「長限りで決めた」自治体もあることである。本稿で強調する議選の監査委員の属性を考慮して、議員による「選挙」

表6 監査委員（識見・議選）の同意（選出）の際の基準

識見	議選
「人格が高潔」な者	
「財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者」＝具体的に検証（資格、経験（主な活動、審議会委員等） * 識見の増員 * 監査専門委員の活用	政治的感覚を有する者（内容と形式） 財政や法律等に長けている者（資格を有するという意味ではない） * 議選を選出する際のプロセスの透明性（立候補・所信表明・質疑「選挙」）

注：「」内は法律の文言である。＊は基準ではないが、それぞれの役割を強化する手法である。

（自治法にも公選法にも規定されていないので選挙のようなものという意味）がベターであろう。無理だと感じる読者もいるだろうが、不透明な議長・副議長の選挙でもようやく立候補制・所信表明・選挙というプロセスが広がっていることを考慮すれば、議選選出の際にも応用できる。

＜制度の活用＞

- ① 監査委員の定数増や監査専門委員の活用。監査委員は一般の市町村では2名であるが、条例に基づき定数増を行うことができる。筆者は、議選の政治的役割、そして識見の独立性・専門性を考慮して、識見2名、議選1名を提唱している。ただし、「監査委員に常設又は臨時の監査専門委員を置くことができる」（自治法200の2）ようになった。そこで、監査専門委員を設置することで、独立性・専門性の強化に活用できる。
- ② 監査請求の活用と外部監査の活用。監査委員報告を議会審議に活用するだけではなく、積極的に議会による監査請求権を活用したい。同時に、外部監査を活用することも必要だ。条例により包括外部監査を実

施する地方公共団体の実施頻度の緩和（現行は毎会計年度）された（自治法252の36②）。

また、議会による監査請求に際して、個別外部監査を請求することができる（自治法252の40①）。こうした外部監査を積極的に議会から提案することも必要である。

なおその際、議会は外部監査人の監査に関し必要があると認めるときは、外部監査人（現職と経験者）の説明を求めることができる。また、議会は外部監査人の監査に関し必要があると認めるときは、外部監査人に対し意見を述べることができる（自治法252の34①②）。これも積極的に活用したい。

- ③ 監査委員の共同設置。監査組織の独立性・専門性を強化するには、監査委員事務局とともに、監査委員自体の共同設置も模索してよい。その際。議選については「他の団体の監査を行うことになるので、若干問題があるが」、次のように考えられる。「任期ごとに各地方公共団体の議会が廻り持ちにして監査委員を選出する方法を採るならば、たとえば、特定の団体の議会の議員から選出されることとしても問題はなし」と理解してよい（松本 2017：1308-1309）。

＜住民との連携＞

議会が監視機能を果たすためには、そのための情報を的確に入手するチャンネルを確立する必要があることを強調した。このことは、「各種の行政マネジメントに関する情報を適切に市民目線で提供する制度を構築」することでもある。

これは2つの意味を持つ。1つは、住民代表機関としての議会に対して、わかりやすい情報を、執行機関、監査委員は提供する必要がある。もちろん、単なる情報提供だけでは説明責任を果たしたことにはならない。難解

な財務情報は住民目線で作成し、議員に「具体的な意味内容をかみ砕いて解説するシステム」の構築である（石原 2011：9）。

もう1つは、住民による監視の視点である。住民目線で、住民にとってわかりやすい情報提供は、住民による監視の充実につながる。住民監査請求や事務監査請求の有効性と連動する。同時に、それは監視機能を専門とするNPO等の住民組織の成長を促す。それと議会との連動、たとえば市民オンブズマンとの意見交換、連携も模索されてよい。

（2）議選の活用による議会力アップの実践

議選が選択制になったことを機に、議会力アップに議選を活用する手法を考え実践する議会が登場している¹⁷⁾。議選を一度廃止すれば、再度議選を設置することは非常に困難であることを踏まえて、まず議選の役割を再確認する議会も登場している。議選の選択制が議選の役割、議会と監査委員との連動を再考し議会力アップを図る効果が出ている。議選を廃止する自治体もあるが、まずここに定位する必要がある。

なお、議選は議員の身分を残したまま執行機関の特別職となるという極めて変則的な制度である。こうした「変則」はなにも議選だけではない。都市計画審議会委員なども同様である。また、議会・議員に関する条例案の提出主体についても考える。議選選出は、執行機関ではあるが、議会の権限でもある。また、この議選制度の廃止にあたって、その条例の提出主体についての論点である。このことは何も、議選だけではなく、定数や報酬等の議会に関する条例改正の提案主体の論点へと広がる。

議選の選択制をめぐる議論によって、従来顕在化していなかった議会改革・自治体改革の論点が顕在化している。スピルオーバー効果ともいってよい。これらの論点について考えたい。

＜議会による議選の活用＞

議選の選択制を機に、議会による議選の活用を意識的に進めた議会が登場している。議会と議選との連動の強化の模索である。その際、議選の活用手法を考え実践する中で、その評価を確定するというものである。議選が議会機能向上につながるかについて検証を行い、「検証結果如何によっては、議選監査委員」の廃止を検討するという立場からである（たとえば、西脇市）。なお、こうした立場を共有しつつ、小規模自治体での外部からの識見委員の選任の難しさを考慮する立場もある（北海道芽室町）。本稿でも指摘しているが、実践されている論点である。

- ① 議選による議員研修。監査委員制度や議選の意義についての必要である。外部講師による研修も必要ではあるが、当該自治体の議選から現場感覚での研修は重要である。芽室町議会での「監査委員制度の概要と出納検査について」（2017年4月24日）の実施についてはすでに紹介している。さらに、議会運営委員と議選との「議選監査委員設置の選択制について」の意見交換が行われた（2018年10月2日）。その際、議選から例月出納検査報告書の見方やポイントなども示された。議員の立場からの監査の視点が理解できる。
- ② 予算決算審議と議選との連動（表7参照）。可見市議会は、政策サイクルを回している。その中には予算決算サイクルがある。それに議選を連動させることになる。決算監査報告書を全員協議会（全協）で報告（説明）や意見交換をしている。なお、予算決算常任委員会にも所属しないことになっていたが、予算常任委員会と決算特別委員会に分割し、予算常任委員会には所属する議会もある（2019年度より、西脇市）。本稿でも指摘しているように、ベターな選択である。ただし、予算決算委員会（常任、特別）は、決算と予算を連動させることに意義がある。分ける場合、その連動を、一体化す

表 7 決算審査における議選の活用

【可児市議会】

決算監査報告書を全協で報告（説明）や意見交換をしている（監査業務から生じる「守秘義務」は、監査委員の考えで情報提供できる範囲を決めている（特段のルールを作っていない））。

【西脇市議会】 議選監査委員による監査報告会（2018年6月から仮実施。2019年度から本格実施。）

2018年6月定例会では、定期監査報告書に基づいて行う。9月定例会では、決算審査意見書に基づいて行う⇒決算審査に活かす。監査報告会は全議員での議員協議会で行う（非公開）。質疑は監査報告会3日前までに事前通告（事前通告なしでも議選監査委員が答弁できる範囲で行うことができる）。

- る場合議選が決算審議にはかかわらない申し合せ等も必要になる。
- ③ 守秘義務の範囲。行政運営において透明性が強調されている時代では、守秘義務の範囲は制限されるのは当然である。守秘義務について、個人情報保護条例や情報公開条例の範疇ならば、ほぼ可であるとの認識を共有している議会がある（西脇市、新川達郎同志社大学教授の示唆を受けた）。
 - ④ 議選の選出手法（議長選挙ルールを活用）。広がっている議長選挙の立候補制と所信表明後の選挙という手続きを活用することはできる。議選の「選出」にあたって、立候補制で所信表明後の投票によって候補を決める議会もある（西脇市）。
 - ⑤ 議員活動との両立可能性。議員が一般質問を自粛する議会もあった。これでは議員の存在意義が失われる。本末転倒である。いままで自粛していたが、現在は撤廃した議会がある（一般質問する場合は通告前に監査事務局長と質問内容を精査、西脇市）。

監査業務のため欠席する場合、議員としての議論に参加できなくなり、議会としても損失である（表8、9参照）。それにもかかわらず、「活動時間としては大変だが、議選監査委員を議会がしっか

表8 議選監査委員の各種会議等の出席状況（欠席の理由）

年度	2015	2016	2017	2018（8/24 ま で）
全員協議会	1/15 十勝監査 総会	4/14決算審査、 例月出納検査 ×3	0/12	2/4道内研修、 決算審査
常任委員会	0/30	2/26決算審査、 例月出納検査	2/34西部4町監 査委協議会、 定期監査	1/7決算審査
合同委員会	1/7全国監査研 修会	1/10 例月出納 検査	1/6住民監査請 求確認審査	1/5決算審査
予算決算特別 委	0/11	0/13	0/14	0/3
庁舎特別委	0/6	5/15決算審査 ×3、定期監査 例月出納検査	0/7	1/1道内研修
議員研修会等	2/15決算審査、 定期監査	1/11 全国監査 研修会	1/10住民監査 請求確認審査	0/0
合計	4/80	13/89	4/83	5/20

注1：芽室町議会資料により作成。

注2：表中の数字、たとえば1/7は、7回会議があったうち1回欠席の意味である。その横に欠席理由を示している。

注：本会議は、すべて出席である。

り活用することで、真剣に監査を行う議員が出てくると思うので、しっかりとこの制度を活用すべき」としている（芽室町）。

なお、仕事量も増すので今後は「議選監査委員のなり手不足の懸念もある」という（西脇市）。議選をサポートする体制や、活動量に適した報酬の論点が浮かび上がる。

- ⑥ 識見委員との協働。議会による議選の活用により、議選の能力や意識が向上する。このことは識見委員との緊張感も増し、監査がより充実する。

表 9 議選監査委員の活動時間日数

		議選監査委員（その他の括弧は代表監査委員（識見監査委員））						
		合計	出納 検査	決算 検査	定期 監査	随時 検査	住民監 査請求	その他
2018 (8/31まで)	日数	37	11	20	0	0	3	3(11)
	時間数	141.70	41.20	81.00	0.00	0.00	3.50	16.00(29.05)
2017	日数	99	26	24	18	0	22	9(35)
	時間数	326.25	98.50	79.25	60.50	0.00	43.00	45.00(115.75)
2016	日数	83	27	25	15	0	6	10(36)
	時間数	305.25	104.00	96.50	53.75	0.00	11.50	39.50(115.50)
2015	日数	83	24	23	19	0	5	12(43)
	時間数	330.75	112.25	105.00	62.75	0.00	11.00	39.75(151.75)

注1：茅室町「監査委員の活動時間日数調べ」より作成。

注2：議選監査委員の活動時間日数を示している。ただし、「その他」の項目のみ括弧に代表監査委員の活動時間日数を示している。代表監査委員と議選とは、「その他」以外同様の活動時間日数である。代表監査委員の「その他」の議選と比べての増加分は、本会議出席等である。

＜議選と議会との連動の意義＞

これらの実践において、議選が抱える問題を解決し、議会力をアップさせる方向も見え始めた。

論点1：議選は議会審議に躊躇せず、積極的にかかわろう！議選が一般質問を自粛する、守秘義務があるので議会審議にかかわれないという議会がある。本末転倒である。守秘義務の範囲の確定を行おう！

論点2：決算審査を充実させよう！監査制度だけではなく、決算ポイント等を議選が論点整理することもできる。なお、理論上決算委員会（常任、特別）と予算委員会とを区分すれば決算委員会に議選は構成メンバーから外れることで、整合性は取れる。予算決算委員会では予算審議では議選は質疑等を自粛することで整合性は取れる。なお、どちらにせよ詳細は各常任委員会等に分野ごとに「付託」されることが多い。その場合は、決算委

審議については質疑等を議選は自粛することで整合性は取れる。

論点3：少数派の意向も意識しよう！多数派が議選になり、監視には役立たない。選出の方法の改善や決算等の審議に議選を活用する。単なる第3のポストではない。また、たとえば4分の1であっても監査請求や外部監査請求を可能とする制度を地方自治法に挿入するか、それぞれの自治体での慣行を行うことなども想定したい（後述）。

（3）議選委員の二重身分は二元的代表制にとって異質か

＜「変則」（議員と執行機関の身分）の位置＞

議選委員が議員の身分を残したまま、執行機関の行政委員といういわゆる「二重」の身分であることは常に指摘している。筆者は、住民自治を推進するために二元的代表制を強調している¹⁸⁾。「変則」であっても、二元的代表制の充実には役立つことを指摘してきた。ここでは、この「変則」はそもそも日本の二元的代表制にとって異常なのかどうかを検討したい。

これは、日本独自の二元制を問うことでもある。したがって、アメリカ大統領などの制度は活用すべき要素はもちろんあるが、それをモデルとして日本の地方自治制度（二元的代表制）を評価するわけにいかない。この点については後述する。まず議選委員の「二重身分」という「変則」は、なにも監査委員制度だけではないことを考える。審議会構成委員に議員が入っていることを想定していただきたい。議選委員の選択制の議論の遡上に、それらを含めて議論することも必要である。

今日、議員が審議会委員に極力入らないことが多くの自治体で広がっている。「極力」であってもすべてではない。法令の規定があるからである。

議選委員の選択制の法改正以前の議論であるが、法令で規定された審議会への議員の就任について果敢に挑戦した北海道芽室町議会の議論を参考に考えたい。

芽室町議会では法令に基づき民生委員推薦会委員（民生委員法6）に1名、都市計画審議会委員（都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令2）に4名が就任していた。そこで、「法定に基づく審議会等委員であっても、議員は執行機関の諮問機関及び審議会等の委員に就任すべきではない旨を決定」した。実際は「議員の審議会等委員への就任については辞退」となる¹⁹⁾。

この結論の理由は、二元代表民主制（本稿では二元的代表制）という制度からのものである。「これらの審議会等委員への就任について、全議員で協議した結果、本町議会基本条例の各条により、議会は二元代表民主制の充実と町民自治の観点から、議決機関の構成員たる議員を執行機関の附属機関の構成員とすることは、地方自治制度の根本理念に反することから不適当であるとの結論」に至った（「議会運営委員会提言事項」2015年3月25日決議）。この提言には記載されていないが、報酬の「二重取り」批判への解消もその理由だった。

芽室町では、すでに都市計画マスタープランを議会の議決としていた（自治法96②、2015年）。実質的に都市計画にかかわる権限を議会側に移動した。都市計画審議会に当時の経済常任委員会委員が多数参加していたため、審議会で議論された計画が議会で説明・報告されても実質的な審議はされないことが問題となっていた。そこで議会側で審議し責任を持つ体制（議決事件の追加）を整えた。なお、民生委員推薦会委員の辞退については、実質的な議論を議会としてかわれないことや、「報酬の二重取り」批判を考慮しつつ、二元的代表制からのものである。

芽室町議会では議選の選択制について周到な議論をしたことはすでに指摘した。その上で、議選は存置することを決めた（2018年11月9日）。法定の審議会は、「二重身分」を解消するために「辞退」とした。今回は、二元的代表制を作動させるために議選委員を存置しその活用を模索してい

る。二元的代表制を作動させるためにであって、単なる二元という形式による議論ではない。なお、都市計画審議会委員の辞退にあたって、議会側に都市計画において重要な都市計画マスタープランといった権限を移動させていることに留意していただきたい。

＜変則であっても異常ではない——二元的代表制から考える＞

二元的代表制から議選委員の位置を確認しよう。議選監査委員の議会の議会力アップにつなげる手法を検討してきた。日本の二元代表制は、二元制の典型といわれるアメリカ大統領制とは大きく異なる。そもそも議会招集権、首長不信任議決と首長による議会解散は二元制に馴染むのかといった論点も検討する必要がある。アメリカ大統領には議会招集権も議会解散権も備わっていない。そもそもその大統領には予算調整権・提出権、法律案提出権もない。拒否権はあるものの専決処分権はない。日本の二元制は、日本の二元代表制である。大統領制をモデルとするならば、そもそも日本の地方政府形態自体が変則である。議選や審議会への議員参加もそのうちの1つである。

議選の設計を異常として議論する、したがって議選を廃止するのは、何らかのモデルがあつての議論だと思われるが、どのような地方政府形態をイメージするかは、その議論からは定かではない。こうした議論を慎重に行わず、中立性や専門性から（本稿で何度も指摘している）、あるいは二元制という原理の問題から廃止する志向はあまりにも短絡的である。アメリカ大統領制からみれば異常であっても、日本の地方自治制度では妥当だともいえる。

今回の議選の選択制を議選委員の廃止へと進まず、そもそも議会力アップ、住民自治の推進から考えた場合、別の選択肢もあったはずである。それは本稿で指摘する議会と監査委員・議選の監査委員との連動である。同

時に、地方自治制度改革への提言もあってよい。以下の制度改革を踏まえない上での議選委員廃止は議会力を低下させる²⁰⁾。議会の監査機能が削除され（時間的にはずれがあるが）監査委員に移動した際の事項を考慮すれば、実地検査権と監査請求権をまずもて考えることが順当である。選択制は妥当だとしても、廃止する場合には議会力をアップさせるための制度挿入を可能とする改正をしないのかが問われる。

- ① 議選の委員の廃止にあたって、実地検査権を議会側にも付与することを可能にする。
- ② 監査請求などを実質的・有効に作動させる条件を整備する。議会側に監査請求（自治法98②）も個別外部監査請求（自治法252の40①）、議会による外部監査人への説明要求・意見陳述（自治法252の34）は制度化されている。これらには議会の議決が必要である。過半数を獲得しなければならない。自治体の問題点を抉り出すためにはそのハードルを低くすることが必要である。過半数ではなくとも可能となる衆議院の予備調査権のようなものの制度化も必要だろう²¹⁾。
- ③ 住民監査請求を充実させる。たとえば、住民監査請求に対して「棄却」とする場合に、議会の同意が必要な制度改革もできる。
- ④ そもそも、監査委員を執行機関とせず議会側に配置することも検討する。アメリカ合衆国のGAO（会計検査委員）を念頭に、監査委員を執行機関側に配置したことは常に問題にされている²²⁾。

以上の論点を踏まえて制度改革を同時に考案すべきであろう²³⁾。筆者が繰り返し議選の廃止に慎重な議論をしているのは、これらのことを考慮しない廃止は少なくとも議会力を制度的にダウンさせるからである。かりに議選委員を廃止する場合には、これらの意見書を国に提出したかどうかとも問われる。

＜当面のベターな選択——監査委員の増加＞

今回提起してきた制度改革が行われないならば、当面のベターな選択として識見の増加を提起したい。中立性の問題は議選だけにあるわけではない。専門性も、法務や財務だけが専門性ではなく、政治的能力、またそれに基づく法務や財務に関する能力もある。それは議選が担うものである（本稿で強調している）。そこで一般の市町村の監査委員2名（議選を含めて）にもう1名増員することも想定したい（法務関連識見、財務関連識見、議選）。監査委員4名の指定都市などでは、議選を1名でも2名でもそれぞれのポリシーで選択すればよい（もちろん監査委員を増加させることも重要だ）。行政改革の時代に明後日の方向の提示だと思われるかもしれない。しかし、監査委員の増加により行政改革が前進することも想定してほしい。

（４）議会の組織をめぐる議案提出者

＜条例案提出者を考える＞

議選監査委員は条例の制定（改正）によって廃止することはできる。広がりはあるとはいえないが、その条例を制定している自治体もある。その条例案は、議員、委員会、首長から提出されている。今回は、この条例案の提出の作法を考える。さらに議会に関する組織条例案の提出者についても考えることにしたい。

議選委員を廃止する場合、議会力アップの連動、議会の監視機能の強化や監査委員と議会との連動を意識するだけでなく、行政体制に対する監視・監査機能強化に連動させる視点を議会は持つことを強調したい。この議選委員の選択制と同時に制度化された監査基準や内部統制指針等を含めて議論することの重要性である。また、議選委員廃止だけではなく、議会の組織に関する条例案の提出者について考えたい。議員報酬は一般に特別

職報酬等審議会の答申を経て首長から提出される。このことも再考しよう。これらの検討は、議選委員の選択制が与えたスピルオーバー効果の1つである。

＜議選をめぐる議論を行政体制の監視強化と連動させる＞

議選監査委員の廃止に関する条例案（改正案）の提出にあたって、総務省から「長並びに議員及び委員会の双方に存するものであるが、当該条例を制定するかどうかは、監査委員と議会の監視機能における役割分担の観点等を踏まえ検討されたい」という施行通知が出されている（2017年6月9日）。一般に条例案提出は、その三者が可能であるにもかかわらず、こうした通知によって再確認されている。一般に執行機関にかかわる条例は首長からの提出といわれる（行政委員会・委員の組織も含めて）。監査委員制度の変更は、執行機関組織の変更であるがゆえに首長に専属するとも考えられようが、「議員及び委員会」も含めたのは議選委員が議会の重要な権限であることを考慮したからであろう。

本稿では、議選を廃止することはあるとしても、その場合は議会力アップを前提に慎重に審議することを強調している。したがって、議会での議論を踏まえた上での議員提案や委員会提案は理解できる。たとえば、議員提案（大阪府、嬉野市、群馬県邑楽町）、委員会提案（大津市、秋田県三種町）である。

同時に、一步進めて議会力アップだけではなく、監査機能の充実強化と連動させることも必要である。2017年自治法改正では、議選委員の選択制とともに、内部統制指針、監査基準の設定、監査専門委員の設置などが自治法に盛り込まれた。それとの連動の議論を議会としても進める必要はある。議員あるいは委員会がそれらを構想すべきだというだけではなく、こうした監査機能充実と議選監査委員の存置・廃止を連動させて議論し、こ

うした行政体制の監視機能強化を首長に提案する必要性である。

佐賀県唐津市は、議選監査委員廃止の方向を打ち出すとともに、それだけではなく監査機能、行政体制の監視の充実強化の検討と制度化を首長に委ねた。首長等によるその議論・提案を踏まえて、首長側から改正条例（議選委員廃止）が提出される²⁴⁾。議会はそれを受けて審議することになる。

筆者は、議選監査委員は議会の重要な権限であるがゆえに、議員、および委員会提案が望ましいと考えている。同時に、一步進めて行政体制に対する監視・監査機能の充実強化といった広い視点から考えれば、議会として議論しながら全体的な監視・監査機能力アップにつなげるために、その議論を首長に提案することも重要である。議会から投げられたボールを首長は受けとめる。それを踏まえて、首長は議会が議論した監査委員制度（唐津市の場合議選委員の廃止）を含めて、より広く内部統制指針等を総体的に議会に提案することである。この総体的な提案を踏まえて、議会は改正条例案を審議し議決する。総体的な行政体制の監査・監視機能の強化の中で議選を議論することは重要である。

＜報酬の制度をめぐる論点＞

こうした視点から、議会に関する条例案の提出者について考える。議員報酬や定数がまずもって想定できる。まず、議員報酬に関する条例案提出者について検討しよう。議会組織、議員身分と連動するがゆえに議員・委員会提案が想定できるが、多くは首長提案である。それは、自治省の通達を踏まえて、特別職報酬等審議会が設置されているからである。報酬が議会によって増額される「お手盛り」への批判からのものである。審議会設置といえ、従来首長による設置に限られていると理解されていた（自治法138の4③）。こうした一連の手続きを「お手盛り」批判への対応を超え

て住民自治を進める視点から再考しよう。

① 特別職報酬等審議会の設置をめぐる論点：議会による審議会設置も今日、議会に審議会を設置する、あるいは議会基本条例等によって設置を制度化する自治体も増加している²⁵⁾。「お手盛り」への批判から審議会設置を提起されているのだとすれば、中立性・専門性から議会に「議員報酬等審議会」を設置することも可能である。この場合、報酬は不可欠として、政務活動費、費用弁償、期末手当は任意で対象となる。

どちらにせよ、審議会委員の選任にあたっては、その妥当性、いわば説明責任が問われる。かつて、自治省行政局長からの通知で（1968年10月17日）、特別職報酬等審議会委員の人選についての配慮が求められている。委員が「元議員、当該地方公共団体から特別な援助を受けている団体の代表者等に偏重」しており、住民から批判を浴びている。そこで、選任にあたっては「住民の一部の層に偏することのないように配慮する」というものである。当然だとしても、議会を一度も傍聴していない者が、議員報酬等を審議するのは滑稽である。

② 報酬等の議案提出者をめぐる論点：報酬等の条例改正案の提出者
報酬等の条例改正案の提出者に関しては、議会の尊厳にもかかわる事項である。そこで提出者について考えよう。

首長側だけに審議会設置（パターンⅠ）：当然提出は、原則首長からの提案となる。審議会答申を経た提出となるからである。その場合、議会は審議会委員の選任の妥当性を問うとともに、それらの委員と意見交換等を行う必要がある。なお、首長と議会とが融合（癒着）する場合は、報酬等を増額しやすいが、住民からは不透明の批判を浴びる。十分注意したい論点である。

首長と議会両者に審議会設置（パターンⅡ）：首長だけではなく議会にも審議会を設置する場合、両者（議員・委員会、首長）どちらからも提出

可能だと思われるが、議会に直接関連する事項であるために、議会側の提出が尊重されるべきである。議会側の審議を経てから首長側の審議会での答申を踏まえれば、論理上首長提案となる。また、首長側からの審議会答申を踏まえて、議会側の審議会答申を経ての議案は、議員・委員会提案となる。どちらにせよその過程は煩雑になる。そこで、パターンⅠも採用できるが、パターンⅢ（議会側に審議会設置）が望ましい。

議会側に審議会設置（パターンⅢ）：議会側に審議会を設置し、その答申を踏まえて議案となる場合、議員・委員会提出議案となる。ただし、議会に審議会を設置している自治体もあるが（三重県等）、いまだその法的問題を指摘する論者もいる。

以上、3つのパターンが想定できる。すでに指摘したように、審議会委員の選任の妥当性、そして答申内容の妥当性も問われることになる。どのパターンであっても住民への説明責任が必要である。

なお、住民による直接請求の場合、首長からの提案となる。「お手盛り」批判から審議会設置が提案されているので、理論上審議会設置の必要性はない。とはいえ、慎重審議のためには審議会の答申を経ることが望ましい。報酬をめぐる住民投票については慎重にというか、報酬は議会運営と密接に連動しているので、それだけを切り離して行うべきではない。

＜住民・審議会と議案提出者との関係＞

議選の選択制の導入により、かりにそれを廃止する場合の議案提出者について検討してきた。議会の監視機能だけでなく、自治体の監査機能の充実強化につながる改革として提案されるべきことは、常に指摘してきた。廃止する場合も、議会力アップと連動した上での条例改正となることから議員提案・委員会提案が必要である。とはいえ、議会力アップとともに自治体の監査機能の充実強化と連動させなければならない。議会で議論しつ

つ、自治体の監査機能の充実強化を首長側に委ね、その見解を議会として審議し条例改正を行うことも重要である。

ここまでは、議会・議員と首長等との関係の議論である。議会や自治体の統治システムが変更され、住民自治に密接にかかわる。この変更を住民への説明・意見交換を踏まえて検討した自治体は管見の限りではない。議選は議会のものでも執行機関のものでもない。たしかに、監査制度や議選監査委員の役割等を住民が理解するのは難しい。そうだとすると議会に説明責任はある。

住民が議会にかかわる制度として特別職報酬等審議会がある。これと議会の関係についてはすでに指摘している。その原則を踏まえていくつかのトピックを検討したい。なお、条例制定・改廃の直接請求、住民投票との関係についても確認する。原則をまとめておこう。

- ① 報酬等審議会は首長の下での設置が一般的である（議会設置の可能性も検討についてはすでに指摘した）。議会との意見交換は積極的に行うべきである。なお、議会からの提案を審議会が議論することも必要である²⁶⁾。
- ② 答申の活用は、委嘱者に委ねられ（現状では首長）、議案となることの想定が覆る場合、あるいは答申と異なる場合、説明責任が伴う。
- ③ 答申を議会と相談することはできる。
- ④ 答申を議会と相談してもしなくとも改正案が議会に提出されれば議会が責任を持ち議決する。
- ⑤ 可決でも否決でも、そして修正でも議会に説明責任が伴う（否決はあり得る）。

なお、報酬について首長が審議会を設置し改正条例が提出されることが原則だが、その他の議会運営にかかわる条例改正等（定数、政務活動費等）について、住民の意見を聞きながら（参考人、専門的知見の活用、審

議会等)、議会（議員・委員会）が提出者となる。単なる「お手盛り」批判への対応だけではなく、住民自治を進める議会を創り出すためである。

＜報酬等審議会は当然当該自治体を対象＞

「当該自治体の議会の議員報酬」を審議するのが報酬等審議会である。当然のことだと思われるだろうがそうではない。首長ではなく、町村会（町村長の任意団体）が審議会を設置しその答申に基づき議員報酬について当該自治体で議論するという運用が行われている。鳥取県日南町議会（定数12、欠員1）は議員報酬引き上げを議論しその方向が確認されていた。議員議選が無投票となり（2015年）、補選でも死去に伴う補選でも欠員が充足できなかった（2018年2月）からである。町議会は月額22.1万円を25万円に引き上げる案をまとめ、鳥取県西部町村会に提出していた（同年9月）。

それに対して西部町村会は、西部地区特別職報酬等審議会を設置し、「現状維持が妥当」と答申した（2018年12月）。西部7町村議会の報酬額が横並びであって、日南町だけ引き上げる理由がないというものである²⁷⁾。当該自治体の住民とは関係ない審議会（日南町住民が参加しているとはいえ）で審議が行われ、増減の場合日南町長から提案される。

議員報酬という議会の核になる事項を当該自治体の審議会で審議せず、広域で設置する審議会に委ねるのは、自治的な発想ではない。「横並び意識」の答申ならば自治はいらない。しかも、審議会は公的には当該自治体で設置できるものであって、任意の町村会で設置する場合は非公式のものであり、自治法で規定する審議会とはいえない。自治省通知も当該自治体の住民等による審議会を想定していると思われる。したがって、西部地区特別職報酬等審議会は違法とはいえないまでも非公式であり、当該自治体の審議会が優先されるべきである。

これを機に、こうした住民自治から逸脱した制度の再考と、住民自治を進めるための報酬額の決め方を検討していただきたい²⁸⁾。

＜審議会答申に反する場合（反しない場合も）説明責任が伴う＞

特別職報酬等審議会答申に即した報酬の改正を行わなかったことで、答申当時の審議会委員たちが答申内容に即して再度審議するように求める請願を議会に出す動きがある（19年2月）。京都府八幡市報酬等審議会は、47万円を42.8万円に引き下げる答申を提出した（17年4月）。京田辺市など計5市の平均額を基準にしたものである。答申を受けた市長は、それに基づき報酬改正条例を提出するのではなく、議会に報告した。これに基づき議会として審議した。この審議は委員会等による審議ではなく、会派代表者会議においてでる。なり手不足問題等を理由にして引き下げではなく「現状維持」とする見解をまとめ、市長に報告した（同年9月）。そこで、議会が十分に議論しなかったとして、答申当時の審議会委員たち（任期は18年3月まで）が請願を出すというものである。

答申の活用（議会と相談すること、議案提出を含めて）は、委嘱者（この場合市長）に委ねられる。答申内容が実現しない場合、委嘱者は説明責任を伴う。なお、相談を受け「現状維持」とした議会にも同様に説明責任がある。

＜条例改正の直接請求や住民投票の意義と課題＞

議員報酬や定数は条例事項である。定数については、議会運営と密接にかかわるので、原則議員・委員会提案となる。「原則」と記しているのは、住民による議員定数条例改正案が提出され、首長提案となる場合があるからである²⁹⁾。前者の場合は、議会側に審議会を設置することや専門的知見の活用、参考人制度の活用、あるいは住民との意見交換を経ることが望ま

しい。後者の場合も、議会として積極的に同様のプロセスを経ることが望ましい。ともかく、定数だけを議論するのではなく、議会運営全体、そして住民自治を議論することが必要である（江藤 2012）。

住民の直接請求を経ずに首長側からの定数条例改正案が提出されることはある。自治法上禁止されているわけではないし、住民自治にかかわる事項だからである。その際にも、すでに指摘した同様のプロセスを経ることが望ましい。

なお、住民投票については慎重に扱うべきである。より正確に言えば、定数（そして報酬等）を単独のテーマとして住民投票を行うべきではない。定数削減をめぐる住民投票が行われたこともある（山陽小野田市、恒常的義務的住民投票条例（有権者の6分の1以上の連署による）に基づき2013年4月7日実施）。定数は、議会運営上きわめて重要である。そこで、議会基本条例に定数を明記して住民投票を行うならば理解できる。また、自治基本条例に定数等を含めた多数の議会条文を規定し住民投票を行うならば理解できる。しかし、定数（報酬も同様）だけを切り離して住民投票を行うことは、住民自治全体を考えない断片的志向を蔓延させる（江藤 2015：第2部第3章）。

議会は住民のものである。議会の組織や運営にかかわる事項を条例事項としているの、住民は直接請求等（住民投票条例がある場合はそれを含めて）によってかかわれる。ただし、住民自治を進める視点からの議会への提言であって、断片的なもの（定数を議会運営と切り離してそれだけを問う等）にしてはならないことを再度確認しておきたい。

むずびにかえて

2017年自治法改正、とりわけ議選監査委員の選択制について住民自治を

進める視点から検討してきた。監査制度の変則性を踏まえながらも、監査委員（議選を含めて）の役割、議会と監査委員との連携について模索してきた。たしかに、従来の議選には多くの問題があった。批判の嵐に応えるためにも、また議会改革の水準を上げるためにも議選を議会力アップに活用することを考え実践することを期待している。同時に、評判の悪い議選の廃止を選択する場合もある。その場合でも、その廃止が議会の監視力アップにつながる改革として設計されなければならないであろう。本稿は、議選をめぐる論点を議論してきたが、これは議会改革の重要な要素であり、自治法改正を機にさらなる議会改革を進めることを期待しているためである。

なお、この選択制の議論は、地方自治論の再考にとっての波及効果をともなっていた。変則は議選委員だけではないこと、また議会にかかわる条例案提出者など、選択制を起点として住民自治の制度の問題にもスポットを当てることもできた。議会力、住民自治力を充実させるために自治法改正を活用していただきたい。

なお、そもそも2017年自治法改正の中心論点は、内部統制の制度化である。これは、例外状況（リスク）をあぶりだすことである。ただし、例外だけの強調では、例外が生じた場合、ルールなしに首長等による統制が生じる可能性がある（江藤 2011b）。例外状況を明確にしてその対応をルール化することは、通常状況の中に例外状況を含みこみ、状況その例外を制御する可能性を高める。議会もこの視点を常に持つことも必要である。

注

- 1) 「用心棒」という特徴づけは、政治的影響力の行使の側面を強調している。本文で指摘するように制度化の時期には、その政治的感覚を踏まえた監査力が度外視される傾向がある。筆者は、議選の役割は用心棒でいいといっているわけではない。「用心棒」が一人歩きしているので、ここで指摘しておきたい。

- 2) 引用は、今村・辻山編(2004:976)(原著『改正地方制度資料集15部』441頁、想定問答集)による(ルビは引用者注)。
- 3) 筆者は、議員の身分を残したまま執行機関として活動する議選の「変則」を解消するには、監査委員制度を前提とすればその委員を議会による選挙によって行うことも想定している。
- 4) 内部統制は、執行機関を対象としている。それを強化する議会の役割を本稿では主観的に考えている。とはいえ、この内部統制の議論を議会の「内部統制」を議論する際にも活用すべきである。
- 5) 議選を含めた監査委員制度は、議員の身分を残したまま、執行機関に属するという日本の地方自治制度では極めて変則的な制度である。それを議選廃止で整理することはできる。その際にも、住民自治の充実の視点が不可欠である。
- 6) 第29次地方制度調査会資料(「チェック機能の充実」に関する調査審議について)、全国市長会会長『「チェック機能の充実に関する専門小委員会の調査審議状況について」に関する意見』、2008年12月5日
- 7) 正確には、その後に続く「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。」も含めてのミッションである(自治法2⑩⑪)。
- 8) この引用文は「ここでは〔全国都市監査委員協議会『監査手帳』——引用者注〕、監査委員が行う監査等の種類と報告書に関して説明があり、報告は市長と記載されている」という指摘の後段に配置されている。
- 9) ほかにたとえば、三重県南伊勢町議会は、「町所有の土地に私人所有の納屋が建設されていることを認識しつつ、これを漫然と放置していることについての監査請求」をしている。
- 10) 監査委員から議長に提出された最近の報告として「行政監査の結果について(報告)」(2017年3月29日)、「定期監査(後期)の結果について」(2017年3月29日)、「定期監査(前期)の結果について」(2017年8月4日)、「公の施設の指定管理者監査の結果について」(2018年1月30日)、がある。
- 11) 榊田正憲氏によるものである。榊田氏は徳島県監査委員協議会会長・全国町村監査委員協議会会長を歴任している。議会事務局長と監査委員事務局長は兼務、その下に独自に議会事務局職員と監査委員事務局職員が独自に(兼務ではなく)配置されている。『町村監査入門』は、監査委員事務局からメールにて送っていた。なお、那賀町監査委員の実際については、田口(2018)、に詳しい。
- 12) 市町村の場合、監査委員事務局(自治法200②)は議会事務局(自治法138②)と同様に任意設置である。

- 13) 武久顕也瀬戸内市長をはじめ、江口智行監査委員事務局局長、吉崎知子総括主幹、難波広充主査にはヒヤリングさせていただき貴重なご意見をお聞きした。この場をお借りして感謝したい。武久（2017）、を参照されたい。
- 14) 1954年、東宝、黒澤明監督。14世紀（中世のころ）、悪党の跳梁跋扈に悩まされていた農民たちが武士を雇って、その悪党と戦った歴史的事実を参考とした小説も参照されたい（下川（2009）、農民自身が先頭になって戦った）住民自治は住民が創り出すものである。
- 15) この文脈で、監査委員事務局の共同設置は有効な手法の1つである。
- 16) その際、指摘した監査要点の内容は、次のものである。実在性（記録された取引が実際に発生しているか）、網羅性（認識されるべき取引の記録に漏れないか）、合規性（事務の執行が法令等に従って適正に行われているか）、経済性（一般財源をできるだけ節約しているか）、効率性（単位当たりの行政コストを縮小化できているか）、有効性（事業等が所期の目的（アウトプットやアウトカム）を達成しているか）、である。
- 17) 北海道土幌町議会では議選を廃止した（2018年）。
- 18) 議院内閣制の要素だけではなく、議会と首長とが対立ではなく緊張関係にあること、そして議会と首長だけではなく住民が政治や行政に積極的にかかわるという要素を強調したいためである。
- 19) 芽室町議会は、奈良県大和高田市議会の動向を参照した。芽室町では都市計画審議会条例は現行、都市計画審議会条例施行規則は改正、民生委員推薦会規則は現行、といった状況である。このほか、規程による町議会議員等弔慰等審査委員会委員は規程自体の廃止となっている
- 20) それほど役立っていないという判断であろうと少なくとも情報は議会側には入る。
- 21) 国政調査権とは異なり強制力はないが、委員会による議決、若しくは40人以上の議員の賛同で発議できる。ドイツで国勢調査は議員の4分の1以上で発議できる。これらは、山梨学院大学ローカル・ガバナンス学会、自治体学会議員研究ネットワークのシンポジウムにおける幸田雅治神奈川大学教授の指摘である（18年8月11日）。この指摘を含めてシンポジウムの概要については、木田（2018—2019）、参照。
- 22) この議論で常に指摘されるのは、議会を対象とした住民訴訟が多いことである。したがって、議会側に配置すれば、甘くなるのではないかという指摘がなされる。議会人は襟を正していただきたい。同時に、この議論でいえば監査委員を執行機関に配置することは執行機関に甘くなることを暗に語っている。
- 23) 包括外部監査も活用し易くなった。条例により任意に導入できる自治体は毎年度ではなく実施頻度定めることができる（自治法252の36）。この条例を決めるのは

議会である。

- 24) 監査委員事務局へのヒヤリングでは、「首長提案」と断言するのではなく「その可能性がある」という正確な対応だった。つまり、議会側からの提案も念頭にあるからだ。
- 25) 慎重に制度設計するとすれば、委員に支給するのは報償費となる。ただし、その場合首長側に設置される「審議会」とは原理的には性格を異にするが、実質的には同等な性格を有する。
- 26) たとえば、北上市の事例については「議会改革リポート214」(『ガバナンス』2019年3月号)、参照。
- 27) 議会の議論では、30万円程度が必要であるといった議論も多かったが、一気に増額することは現実的ではない、という理由で約3万円引き上げる提案をした。
- 28) 今後、日南町では、この審議会に参加しないことを検討しているという。日南町議会は議会改革を行っている。たとえば、助成金の額も明記(5条)している日南町住宅改修助成条例を議員提案によって制定(2016年)している。
- 29) 長野県飯綱町では、報酬額だけではなく政務活動費交付条例も町長提案だった(2017年9月議決)。議会は調査研究を行い住民との意見交換を踏まえて報酬増額を町長に提案している。その後、審議会はそれを踏まえ報酬額アップだけではなく政務活動費の交付条例制定にも言及した。
- 30) 193回国会 総務委員会(平成29年5月30日(火) 第15回)において「地方自治法等の一部を改正する法律案(閣法第55号)」についての参考人は、筆者のほか3名であった(弁護士・神戸大学名誉教授阿部泰隆、奈良女子大学研究院教授中山徹、富山市長森雅志)。詳細は、https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigijo-ho/shitsugi/193/s064_0012.html、において入手できる。

【参考文献】

- 会津若松市議会編(2010)『議会からの政策形成議会基本条例で実現する市民参加型政策サイク』
- 石原俊彦(2011)「監査制度改革と地方公会計改革—議会改革の盲点を突く」『地方議人会』2011年8月号
- 今村都南雄・辻山幸宣編(2004)『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂
- 江藤俊昭(2011a)「議会の政策法務」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』有斐閣
- 江藤俊昭(2011b)「地域政治における首長主導型民主主義の精神的地位」『法学新報』118巻第9号
- 江藤俊昭(2012)『自治体議会学』ぎょうせい
- 江藤俊昭(2015)『Q&A 地方議会改革の最前線』学陽書房

江藤俊昭（2016a）『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい

江藤俊昭（2016b）「第31次地方制度調査会と住民自治（上）（下）」『議員 NAVI』
2016年4月11日、4月25日

江藤俊昭（2017）「地方自治法等の一部改正と住民自治（上）（下）——議会による活用の可能性を探る——」『議員 NAVI』2017年6月26日、7月10日

江藤俊昭（2019a）「議会・議員の政策提案力アップの手法」『地方議会人』2019年4月号

江藤俊昭（2019b）「改めて決算審査の充実を——政策サイクルの中に決算審査を位置づける」『議員 NAVI』2019年7月10日号

江藤俊昭（2020）「改めて予算審査の充実を——政策サイクルの中に予算審査を位置づける——」『議員 NAVI』2020年1月10日号

木田弥「議選監査のすゝめ」『議員 NAVI』2018年10月25日、11月25日、19年1月25日

下川博（2009）『弩』小学館、2009年

武久顕也（2017）「備前市瀬戸内市監査委員事務局共同設置の取り組みと今後の課題」『地方自治』833号（2017年4月号）

田口一博（2018）「議会と監査委員（上下）」『地方議会人』2018年3月号、4月号、
新川達郎「これからの議会と監査の在り方—監査制度改革議論の中で」『地方議会人』
2011年8月号

松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法＜第9次改訂版＞』学陽書房

吉本理沙（2013）「議選監査委員のメリット・デメリットに関する一考察」『愛知経営
論集』第167号（2013年2月）

（報告書）

岡山県東備三市監査共同組織研究会（備前市・瀬戸内市・赤磐市/関西学院大学）『監
査共同組織に関する研究会報告書』2014年2月28日

全国町村監査委員協議会『町村等監査委員に関する実態調査結果の概要（平成29年
度）』2018年2月（調査対象町村716町村）

総務省（2009）『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される
地方公共団体を目指して』

総務省「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」2013年3月

総務省（2014）『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』

地方自治研究機構（2017）『市区町村等の内部統制型リスクマネジメントに関する調
査研究』

地方制度調査会（第29次）（2009）『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に

関する答申』

地方制度調査会（第31次）（2016）『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』

日本生産性本部（2019）『地方議会における政策サイクルと評価モデル研究会 報告書』

【附記】本稿は、『ガバナンス』に連載している「『自治体議会学』のススメ」の「2017年自治法改正を議会力アップに」①～⑭（連載第108回～第121回）（2018年3月号～2019年4月号）を再構成したものである（肩書き、データは執筆時のものである）。月刊誌の連載であるために、重要事項は繰り返している。重複と感じる読者もいるかもしれないが、重要事項なのでお許し願いたい。なお、本稿と関連する文献も参照していただきたい（江藤 2016b, 2017）。地方自治研究機構（2017）は、筆者が委員長を務めた研究会の報告書である。内部統制型リスクマネジメントについて悉皆調査等を踏まえて広く議論している。また、筆者は参議院総務委員会において本稿と関連する「地方自治法等の一部を改正する法律案（閣法第55号）」について参考人として意見陳述をした（2017年5月30日³⁰⁾。これらも参照していただきたい。